



Det här verket har digitaliserats vid Göteborgs universitetsbibliotek och är fritt att använda. Alla tryckta texter är OCR-tolkade till maskinläsbar text. Det betyder att du kan söka och kopiera texten från dokumentet. Vissa äldre dokument med dåligt tryck kan vara svåra att OCR-tolka korrekt vilket medför att den OCR-tolkade texten kan innehålla fel och därför bör man visuellt jämföra med verkets bilder för att avgöra vad som är riktigt.

This work has been digitized at Gothenburg University Library and is free to use. All printed texts have been OCR-processed and converted to machine readable text. This means that you can search and copy text from the document. Some early printed books are hard to OCR-process correctly and the text may contain errors, so one should always visually compare it with the images to determine what is correct.



Kommunal planering i Kalmar

Planeringsprocessens framväxt, nuläge och utvecklingsmöjligheter

Lars Malmberg

INSTITUTET FÖR BYGGDOKUMENTATION	
Accnr	81-1378
Plac	<i>Ser</i>

K/mw

Byggeforskningsrådet

Ser

R91:1981

KOMMUNAL PLANERING I KALMAR

Planeringsprocessens framväxt, nuläge och
utvecklingsmöjligheter

Lars Malmborg

Denna rapport hänför sig till forskningsanslag 790402-5
från Statens råd för byggnadsforskning till Kalmar
Kommun.

I Byggforskningsrådets rapportserie redovisar forskaren sitt anslagsprojekt. Publiceringen innebär inte att rådet tagit ställning till åsikter, slutsatser och resultat.

R91:1981

ISBN 91-540-3525-2

Statens råd för byggnadsforskning, Stockholm

LiberTryck Stockholm 1981 154443

INNEHÅLL

ILLUSTRATIONSFÖRTECKNING.....	5
INLEDNING.....	7
SAMMANFATTNING.....	8
1 OFFENTLIGA SEKTORN.....	11
1.1. Problemställning och disposition.....	11
1.2 Specialisering och den offentliga sektorn.....	13
1.2.1 Den offentliga sektorn.....	13
1.2.2 Den fortsatta specialiseringen.....	14
2 KOMMUN OCH STAT.....	17
2.1 Kommunernas roll i den offentliga sektorn.....	17
2.1.1 Historisk återblick.....	17
2.2 Kommunen i statliga utredningar.....	18
2.3 Kommunen som byråkrati.....	21
3 PLANERING OCH FÖRÄNDRING.....	25
3.1 Planering och perspektiv.....	25
3.2 Mot ett socialt synsätt.....	30
4 RUMMET I PLANERINGEN.....	41
4.1 Urbaniseringen och rummet som begrepp.....	41
4.2 Lefèbvre, Harvey, Castells.....	42
4.3 Frågan om fysisk planering och segregation.....	51
5 KALMAR KOMMUNS SYN PÅ BEFOLKNING OCH BOSTÄDER.....	57
5.1 Befolkning, sysselsättning och bostäder.....	57
5.1.1 Bakgrund.....	57
5.1.2 50-talets prognoser.....	59
5.1.3 60-talets prognoser.....	62
5.1.4 Länsplanering.....	63
5.1.5 Delområdesprognoser.....	64
5.1.6 Kommunprognoser, 70-talet.....	65
5.1.7 Kommunplanering -78.....	66
5.2 Bostadsfrågorna.....	68
5.2.1 Kalmar i Sverige.....	69
5.2.2 Bostadsbyggnadsprogram.....	70
6 MARK OCH EKONOMI.....	77
6.1 Utveckling av fysisk-ekonomisk planering.....	77
6.1.1 Inledning.....	77
6.2 Bostadsbyggnadsprogrammet som länk.....	79
6.2.1 Bostadsplanering i Kalmar.....	79
6.2.2 Effekter av ändrade yttre förutsättningar....	81
6.2.3 Byggnadsnämnden - en statlig nämnd.....	81
6.3 Generalplan 1968.....	82
6.3.1 Markanvändningsplan 1966.....	84
6.3.2 Förarbete till Kommunplan 1972.....	85
6.3.3 Utveckling av KEMP 1967.....	86

6.4	Kommunplan 1972.....	87
6.4.1	Centrumplanering.....	90
6.4.2	Förnyelseområden.....	91
6.4.3	Småtätorterna.....	92
6.5	Jämförelse mellan planering i två tätorter.....	92
6.6	Utveckling av KELP 1974.....	93
6.7	Regionplanering 1976.....	95
6.8	Kommunplanering 1978.....	95
7	DEN KOMMUNALA BYRÅKRATIN.....	101
7.1	Personal och organisation.....	101
7.1.1	Tjänstemannaorganisationen.....	102
7.1.2	Lekmän - politiker - förtroendemän - förtroendevalda.....	108
7.1.3	Chefstjänstemännen.....	112
7.1.4	Lönerelationer.....	116
7.2	Byråkratifrågan.....	117
8	TIDEN - RESURS OCH RESTRIKTION.....	121
8.1	Tid och planering.....	121
8.1.1	Yttre tidsfördröjning.....	126
8.1.2	Inre tidsfördröjning.....	129
8.2	Idéer och tidsåtgång.....	130
8.3	Statliga sektorn.....	131
8.3.1	Flyg.....	132
8.4	Interna tidsfaktorer.....	132
8.5	Tidsrestriktioner.....	136
9	ÅTER TILL SAMMANHANGET.....	139
9.1	Tillbakablick.....	139
9.2	Inför 80-talet.....	140
9.3	Förändring av offentliga sektorn.....	141
9.3.1	Exemplet England.....	143
9.4	Arbetskraftsområde - planeringens basenhet..	144
9.5	Kommunens kritiska storlek.....	145
9.6	Några frågor kring kommunal planering.....	148
9.7	Omprövning.....	149

ILLUSTRATIONSFÖRTECKNING

Diagram 1	Hushållsfördelning och bilinnehav i Kalmar kommun 1977	40
Diagram 2	Skissartad jämförelse av befolkningens fördelning på näringsgrenar i Sverige 1750-1985	45
Diagram 3	Jämförelse mellan tätortstillväxt samt tillväxt av offentligt anställda, åktenskapsskillnader samt universitetsstuderande i Sverige	46
Diagram 4	Jämförelse mellan tillväxten av bilåkandet i riket och kostnaderna för den kollektiva trafiken i Kalmar kommun	47
Diagram 5	Relativa andelen av Sveriges befolkning i några landsdelar.....	58
Diagram 6	Församlingarnas folkmängd i Kalmar kommun 1910-1980	60
Diagram 7	Folkmängd i några stadsdelar i Kalmar kommun 1910-2000	67
Diagram 8	Antal byggda lägenheter, antal tomma lägenheter och antal bostadstillägg 1967-1979	72
Diagram 9	Bostädernas ålders- och standardfördelning 1960-1975	74
Diagram 10	Den centrala administrationens andel i procent av kommunens bruttokostnad 1951-1977	103
Diagram 11	Utveckling av antal anställda i Kalmar kommun inom kategorin förvaltningschefer, utredare, planerare och kamrerare 1951-1980	104
Diagram 12	Nettodriftkostnadernas fördelning på olika verksamheter 1950-1980 i Kalmar kommun	142

Figur 1	Specialiseringens gränser	15
Figur 2	Kommunen som brännpunkt	23
Figur 3	Social planering	36
Figur 4	Den moderna chefsrollen	113
Figur 5	Förslag till organisation i Kalmar kommun för mandatperioden 1980-82	115
Figur 6	Grafisk redovisning av olika tidsförlopp	122
Figur 7	Informationskällor i ett utvecklingsrum	127
Figur 8	Tidssamband mellan översiktlig fysisk planering och stadsplaners fastställelse	133
Figur 9	Normaltidplan från stadsplan till byggande i Kalmar	134
Figur 10	Planeringsåret i Kalmar jämfört med planeringsåret i Falun, Stockholm (Storbritannien) och Dayton (USA)	135
Karta 1	Jämförelse mellan traditionell by, squatterbebyggelse och self-help-planerat kvarter i Botswana. (Källa: Arkitekt Anita Larsson)	31
Karta 2	Bebyggelseområden i Kalmar indelade efter nattbefolkningens yrke 1975. (Källa: FOB 75)	38
Karta 3	Jämförelse av ytåtgång mellan ett 60-talsområde (Norrliden, 2100 lgh) och ett 70-talsområde (Lindsdal, 1900 lgh)	49
Karta 4	Karta över Kalmar kommun	56
Karta 5	Utbyggnadsområde i Kalmar kommun.....	73

INLEDNING

När det gäller att skriva en rapport om ett kommunalt skeende då man samtidigt arbetar mitt uppe i detsamma så framkommer vissa speciella svårigheter.

Arbetet kommer att uppdelas i fyra faser, en första problemorienterad fas som pågår samtidigt som man arbetar. Denna fas består av en rad frågeställningar som kommer fram osorterade och som inte direkt kan hanteras inom den föreställningsvärld, paradigm, man arbetar inom. Arbetar man i en stimulerande och föränderlig omgivning, Kalmar kommun, och dessutom är nyfiken på strukturerna bakom de dagliga problemen så är denna fas utomordentligt intressant.

En andra fas blir då att försöka få distans till dessa frågeställningar och göra dem gripbara samt lära sig urskilja ett hanterligt antal som går att arbeta igenom. Detta är en fas där den aktive planeraren dels måste frigöra sig från de ordinarie uppgifterna dels ha tillgång till bra rådgivare utanför kommunen. Där har jag haft stor hjälp av Olof Wärneryd och hans forskargrupp i Lund, av Hans Fog och Rolf Reimers i det stora Kpp-projektet, Kerstin Maunsbach vid Stockholms stadsbyggnadskontor, Derek Diamond vid London School of Economics samt de engelska planerarna Tim Hogdson i Londonborough of Camden och Stephen Rees vid Greater London Council.

I fas tre erfordras en konstruktiv granskning av flera utkast och där vill jag särskilt tacka Rolf Reimers, Olof Wärneryd, Gunnel Gustavsson, Kerstin Maunsbach, Fosco Ventura och kollegor i Kalmar för förslag och synpunkter. I den för mig personligen trögaste fasen fram till färdig produkt har Inger Krantz hjälpt mig att någorlunda hålla mig till fastställd form. Sylvia Edqvist-Schmied och Laila Pålsson på Kalmar kommuns statistik- och utvecklingskontor har tålmodigt hjälpt mig med redigering, utskrivning och renritning. Det bör slutligen betonas att litteraturgenomgång etc avslutades 1979, varför senare utkommen litteratur inte har beaktats.

Lars Malmberg

Sammanfattning

Detta forskningsprojekt har sökt att beskriva hur den kommunala planeringsprocessen vuxit fram i en kommun, Kalmar. Därvid har särskilt processens tidsrestriktioner studerats.

De problemställningar som legat till grund för arbetet har varit de förändringar i arbetsformer som vuxit fram samt de krav på den kommunala planeringen som ställts.

De aktuella frågorna i dagens samhälle, energi, miljö, rekreation, sysselsättning etc har alla det gemensamt att de "går på tvärs" mot den kommunala organisationen.

I takt med att kommunerna ålagts allt större arbetsuppgifter så har också den kommunala byråkratin vuxit. Kommunindelingsreformen har ur detta perspektiv setts som ett sätt att fjärma medborgarna från beslutsfattarna.

Därvid har dock frågan om kommunernas roll i samhället fallit bort ur diskussionerna. Å ena sidan ses kommunerna som goda i meningen att de är ett kännetecken för den långt gående decentraliseringen av beslutsfattandet i Sverige. Detta sägs då också ha djupa historiska rötter. Å andra sidan ses kommunerna som tjänstemannastyrda byråkratier där den enskilde medborgaren helt saknar inflytande.

Det intressanta är att även nyare studier av kommunerna på något sätt förbigår frågan om kommunernas roll. I denna rapport försöker jag i inledningskapitlen se kommunerna som en del av den offentliga sektorn. Den offentliga sektorns tillväxt ses som en följd av omvandlingen av samhället från ett jordbrukarsamhälle till ett industrisamhälle och sedan vidare till ett tjänstesamhälle.

Den offentliga sektorns tillväxt ses därvid i fyra faser där den första utgör utbyggnaden av den nationella infrastrukturen för att möjliggöra en nationell marknad. Denna fas inträder då kapitalismen övergår från en regional till en nationell bas. Den andra fasen ses som en följd av urbaniseringen (som i sin tur utgör en följd av fas 1), vilket ställer stora krav på den lokala infrastrukturen. Det gäller då särskilt bostäder och sanitära frågor. I den tredje fasen sammanfaller urbaniseringens slutperiod med kapitalets inträngande i transportsektorn, massbilismen. Detta ställer stora krav på vägbyggandet, men ger även ökade ytor i stadsbygden. I den fjärde fasen har återverkningarna av industrialiseringen visat sig i miljöproblem, urbanisering, sönderslagning av den gamla släktstrukturen som leder till stora vårdbehov, en ökande andel kvinnor i förvärvslivet som ställer krav på barnomsorgen.

Grundordet för att beskriva dagens problem i kommunerna likaväl som framväxten av den kommunala expansionen i sig är ordet specialisering. Specialisering har två betydelser: att tränga djupt in i ett specialområde - men också motsatsen: att endast utföra en enkel uppgift som är bestämd

till tid och utförande.

Den kommunala planeringens framväxt sammanfaller i stort med tredje och fjärde faserna ovan. I den tredje fasen dominerar den fysiska planeringen medan i den fjärde fasen en mer splittrad bild uppstår där bl a den ekonomiska långtidsplaneringen (KELP) spelar en betydande roll.

I rapporten har den kommunala planeringen behandlats med Kuhns paradigmsyn. Där försöker jag ge en beskrivning av hur synsättet på befolkning, bostäder, fysisk-ekonomisk samordning, personal och organisation förändrats över tiden.

Just själva tidsaspekten ges ett eget kapitel där olika exempel från Kalmar kommun används för att visa på de avsevärda tidsomfång vi har att röra oss med när det gäller förändringsarbete. En tumregel blir att det tar ungefär tio år från idé till genomförande.

För den enskilde planeraren kan den långsamma förändringstakten verka bedövande medan problemet kanske paradoxalt nog är det motsatta - den kommunala verksamheten är under större förändringstryck än vad organisationen kanske klarar.

En viktig slutsats av rapporten blir att vi måste lära oss hantera de föränderliga frågorna. I detta ingår en diskussion kring förändring av synen på planeringen. Planeringen måste frigöras från ett tekniskt synsätt och utvecklas mot en mer demokratisk/politisk arbetsform. Denna omformning kräver i sig tid, vilket kan försvåras av de krav som ställs på kortsiktig effektivitet och kortsiktiga inbesparingar.

I slutkapitlet framförs som slutsats av rapporten att kommunerna måste verka mer aktivt i 80-talets Sverige trots eller snarare på grund av mindre resurser. Detta innebär ökade krav på samarbete över förvaltningsgränser, experimenterande för att finna okonventionella och lokala lösningar. Detta betyder också att statliga normer och riktlinjer måste minskas eller åtminstone kunna tolkas friare.

En annan viktig slutsats är att diskussionen kring markanvändningen måste ges en social dimension. Vi måste lära oss att se marken som en resurs som är i högsta grad ojämt fördelad. Detta är kanske mest diskuterat i bostadsdebatten men får mycket starkare framtoning när det gäller fritidssektorn, exploateringen av våra kuster, sjöar och fjällområden.

I rapporten behandlas en rad olika förändringsprocesser som berör kommunerna. Mycket tyder på att en ytterligare beskrivning av andra kommuner kan ha ett värde men framför allt erfordras studier av de underliggande samhällsliga strukturförändringarna. Detta för att den kommunala planeringen åtminstone skall få ett minimum av tid för att kunna möta dessa förändringar.

KAPITEL 1. OFFENTLIGA SEKTORN

1.1 Problemställning och disposition

En studie av kommunal planering och för den delen av kommunens roll i samhället borde innehålla någon form av allmän förklaring av kommunen som begrepp. En studie av litteraturen inom detta område ger emellertid överraskande lite fakta kring denna frågeställning. Kommunen som institution tas på något sätt för givet trots att det inte saknas kritik både rörande arbetsformerna och beslutsformerna.

För att kunna gå in på huvudfrågan i rapporten hade det egentligen varit nödvändigt att beskriva kommunernas ändrade roller under historiens gång. En sådan inledning hade dock blivit alltför fragmentarisk eftersom det i dag saknas underlag för en sådan diskussion. Det är ett allvarligt problem inför den omställningsperiod som samhället står inför. Frågeställningarna kan vara följande:

- Hur och varför har den kommunala planeringen vuxit fram?
- Hur tas frågor, idéer etc upp av den kommunala organisationen och genomförs?
- Hur snabbt kan förändringar genomföras och finns det några medel att motverka den byråkratiska tendens som hela tiden finns med?

Dispositionen har mot denna bakgrund lagts upp på följande vis. I kap 1 formuleras en syn på den offentliga sektorn som en följd av omvandlingen av vårt samhälle där den kommunala expansionen ses som den hittills sista fasen i denna utveckling. Ledordet för detta kapitel är specialisering, i dess två bemärkelser - djup och inskränkthet. Tillväxten av den kommunala sektorn ses som en följd av att mänsklig omsorg och vård inte kan rationaliseras lika hårt som jordbruk och industri samt att dessa områden har vuxit kraftigt som en följd av en ändrad hushållsstruktur som också i sin tur är en följd av industrialiseringsprocessen.

I kap 2 avses att ge en kompletterande bild av de kommunala institutionernas framväxt. Kapitlet tangerar därvid frågor som rör kommunal demokrati och administrativa indelningar.

I kap 3 försöker jag ge en motsvarande redovisning av hur synen på planeringen har ändrats över tiden. Därvid försöker jag främst visa på hur planeringsfilosofin frigjorts från ett tekniskt synsätt och utvecklats mot ett mera politiskt synsätt. Detta ses också som en nödvändig utveckling för att överhuvudtaget kunna diskutera en samordnad social-ekonomisk-fysisk planering.

I kap 4 visar jag på några av de svårigheter som teoretiskt finns när det gäller att samordna den fysiska och den ekonomiska planeringen. Detta gäller även den fysiska och den regionalpolitiska planeringen. Rummet har uppfattats alltför ensidigt som ett fysiskt begrepp, medan det också bör behandlas som ett socialt begrepp. Den samhälleliga strukturen ges en bild i det fysiska rummet.

I de följande kapitlen 5, 6 och 7 blir perspektivet snävare och mer konkret. En rad exempel från Kalmar kommun avser att visa på några av de frågeställningar som berörts i de tidigare kapitlen. Kap 5 är därvid främst tänkt som ett beskrivande kapitel kring synen på befolkningsutveckling och sysselsättningsfrågor och hur dessa i sin tur påverkat bostadsbyggandet. I kap 6 visas på motsvarande sätt hur den fysiska och den ekonomiska planeringen förändrats över tiden med tonvikt på de element som har påverkat möjligheterna till en samordning. I kap 7 slutligen behandlas utvecklingen sedd ur organisations- och personalsynpunkt.

I kap 8 vidgas perspektivet åter något för att beröra frågor om tid i planeringen, dvs tidsåtgång både i faktiska processer och det mer svårångade från idé till genomförande. Detta kapitel visar på ett område av stor betydelse för att förstå de restriktioner som bestämmer vårt handlande i förändringsarbetet. En viktig slutsats av detta kapitel är att om kommunerna skall klara 80-talet måste betydande resurser satsas på förändringsarbete både vad gäller rutiner men framför allt synsätt.

I slutkapitlet diskuteras det kommande 80-talet något. Kommunen som autonom enhet tillhör historien. Kommunen som passiv genomförare av statliga initiativ är förmodligen också snart en passerad period. Kommunens utbyggnad av den lokala infrastrukturen har antagligen också passerat toppen är det gäller ekonomiska satsningar. Kommunen på 80-talet kan få en aktiv samhällsintervenerande roll samtidigt som kraven på en politisering av planeringen ökar.

Have mercy, cried the blacksmith
 How you gonna replace human hands?
 Found guilty, said the judge
 for not being in demand!
 (The Band Cahoot)

1.2 Specialisering och den offentliga sektorn

Tillväxten av den offentliga sektorn brukar ges olika förklaringar. En hypotes är att den i första hand kan förklaras av den växande specialiseringen av det mänskliga livet, speciellt accentuerat i det moderna samhället.

Ordet specialisera har två klanger dels en positiv (expertens) dels en negativ (inskränkthetens). Detta motsatspar kan vara en utgångspunkt för att förstå den offentliga sektorns tillväxt i sig och speciellt då den kommunala sektorns ökade betydelse. Det är min bestämda uppfattning om utvecklingen mot en ökad specialisering att den måste brytas (se fig 1) för att ge människorna en möjlighet att återfå sammanhanget. Detta kan ske tror jag endast genom en förändring av den kommunala verksamhetens inriktning.

1.2.1 Den offentliga sektorn

Under den första industrialiseringsperioden fram till 1870 betraktades staten som en hämsko på utvecklingen, men allt eftersom storföretagen tillskapades erfordrades nationella satsningar för att först tillskapa en nationell marknad och senare för att exportföretagen skulle kunna nå den internationella marknaden. Unnkosten av bl a storföretagen medförde att den omflyttningsprocess, som kallas urbanisering, började på allvar. Storskaligheten i produktionen, liksom de ökade kontaktbehoven, medförde en tillväxt av städerna och därmed följeffekter för den lokala infrastrukturen. Urbaniseringen gav också upphov till regionala obalanser, vilka efterhand kom att nödvändiggöra statliga insatser för att mildra verkningarna.

Genom en samtidig process har kvinnorna kommit att utgöra arbetskraftsreserven och andelen kvinnor i arbetslivet har ökat under hela 1900-talet - då speciellt under det sista årtiondet. Urbaniseringen påverkar därigenom samhällsstrukturen på så sätt att flergenerationsboendet försvinner och därmed uppstår ett samhälleligt behov av omsorg om gamla och unga.

Kvinnornas inträde på arbetsmarknaden är både ett uttryck för en utveckling mot lågavlönade arbeten och för den växande svårigheten att klara familjebudgeten på en inkomst. När kvinnorna går ut på arbetsmarknaden innebär det, utöver omsorgsbehovet, att familjen även slutgiltigt inlemmas i varuekonomin. Kvinnornas inkomster har givit dem en självständigare roll som också avspeglas i den kraftiga ökningen av skilsmässor.

Sammanfattningsvis kan konstateras att den offentliga sektorn sedan 1930-talet fått flera stora uppgifter:

- insatser av stat och kommun för att organisera en allt mer omfattande och dyr infrastruktur
- ansvar för allt större del av arbetskraftens reproduktionskostnad som utbildning, omskolning och omflyttning
- ansvar för allt större del av kapitalkostnaderna för forskning och utveckling
- ansvar för den förlustbringande basindustrin samt restrukturering av företag och branscher som råkat i svårigheter

Hur mycket av servicesektorn som har blivit offentlig eller privat beror på politiska ställningstaganden.

1.2.2 Den fortsatta specialiseringen

Arbetsfördelning kan lättare åstadkommas i ett större företag än i ett mindre. Specialisering är dock inte knutet till individen utan kan gälla företag och hela regioner. Specialiseringen mellan företag har utvecklats kraftigt efter andra världskriget, där bl a de multinationella företagen varit pådrivande. Den samtidiga koncentrationen av styrningen till högre nivåer inom företagen gör att konkurrensen upphävs med den lägre nivån.

Det ackumulerade kapitalet har efter krisen på 1930-talet fått söka nya vägar än den traditionella tunga industrin. Jordbruket mekaniserades och industrialiserades (traktorer, färdiglagad mat) vilket innebar en sista flyttningsvåg från land till stad. 1970 kan därför sägas utgöra slutet på den egentliga urbaniseringen i Sverige.

Kapitalet har satsats på transport-, service- och fritidssektorerna. Inom transportsektorn har vi främst bilismen men även oljebolagen och transportföretagen. I servicesektorn finner vi stormarknader, reklam, automater och krediter samt på fritidssektorn har vi TV, stereo, fritidshus och båtar. Kombinationen av bil och TV har förmodligen påverkat vårt levnadsmönster så mycket att den gamla skillnaden mellan stad och land suddats ut. Främlingskap, utslagning etc i vårt samhälle ställer å andra sidan frågan om inte specialiseringen i vårt samhälle gått för långt. Den offentliga sektorns tillväxt är därför intimt förknippad med industrialiseringen av samhället samtidigt som det varit en garant för dess genomförande. Kritiken av den offentliga sektorn måste ses mot denna bakgrund.

Det är min avsikt att i nästa kapitel försöka bestämma kommunernas roll i denna utveckling.

Litteratur. Kapitel 1

Braverman. Arbete och monopolkapital. Rabén och Sjögren 1977

Childe G. What happened in History. 1943

Gustafsson. Den offentliga sektorns expansion.
Liber 1977

Handkvarnen skapar samhället med feodalherrar
 Ångmaskinen skapar samhället med industribaroner
 Minidatorn skapar samhället med ??????

KAPITEL 2. KOMMUN OCH STAT

2.1 Kommunens roll i den offentliga sektorn

I det föregående kapitlet drogs slutsatsen att den offentliga sektorn måste ses som en följd av och en garant för det samhälle som vuxit fram genom industrialiseringen. Kommunerna utgör därvid en del av den offentliga sektorn vars uppgifter vid olika tidpunkter beror på olika stadi-er i samhällets utveckling, men kommunerna utgör också självständiga enheter som kan följa egna uppdragna utvecklingslinjer. I enlighet med första kapitlet skall jag först ge en kortfattad historisk återblick på kommunens roll. Därefter skall jag belysa några statliga utredningar kring kommunbegreppet och samarbetet mellan stat och kommun samt slutligen beröra något av den kritik som brukar riktas mot kommunernas byråkratisering.

2.1.1. Historisk återblick

Den neolitiska evolutionen innebar att det utvecklades två typer av kommuner, den jordbruksanknutna byn och den handelsorienterade staden. Denna uppdelning av land och stad har sedan dess påverkat vår syn på samhällsideal ända in i vår tid.¹⁾

På landet fanns i Sverige tidigt byalagen som senare med kristendomens införande ersattes med socknarna. Socknen fick så småningom ta över uppgifter från släkterna och kyrkan som fattigvård och folkundervisning. På 1700-talet tillkom uppgifter som att handha hälsovårdsärenden samt utse fullmäktige för val av riksdagsmän i bondeståndet. På 1800-talet kom folkskolelagen 1842, fattigvårdsförordningen 1847 samt kommunallagen 1866. De gamla socknarna kom nu att i princip utgöra de nya landskommunerna. De äldsta städerna innehade borgerliga privilegier, vilket innebar att de var avgränsade ekonomiska enheter. I städerna fanns en lekmanaförvaltning med de centrala organen, ekonomi- och drätselkommission samt drätselkammare. I och med att urbaniseringen började, fick de största städerna problem som medförde statliga förordningar. Här skall bara nämnas byggnadsstadgan från 1874 och hälsovårdsstadgan från 1887.

Demokratin i de nya kommunerna var dåligt utvecklad. I 54 kommuner hade en enda röstberättigad fler röster än alla andra tillsammans. Perioden från 1870 till 1930 innebar främst en ny byggnadsstadga 1907 samt insatser för bostadsbyggandet på 20-talet. Krisen 1930 medförde en ny stor uppgift för kommunerna, nämligen att organisera nödarbetena. 1931 kom så en ny stadsnämnelag samt medgavs kommunerna att centralisera förvaltningsorganens me-

delsförvaltning. Det innebar att kommunalkontor tillskapades med kamerala tjänstemän. Krisen på 30-talet innebar endast en tillfällig höjning av den kommunala aktiviteten sedan kom åter en stagnation. Det var först efter andra världskriget som kommunerna fick vidgade uppgifter, främst beroende på urbaniseringens slutfas som innebar stora folkmängdsförändringar i absoluta tal.

Bostadsfrågan och den lokala infrastrukturen började få avgörande betydelse för att klara den omflyttningspolitik som insattes på 50-talet. De ökade ambitionerna på hela socialpolitikens och undervisningsområdet drogs också upp centralt vid denna tid. Vid slutet av 40-talet tog socialdemokraterna fram ett antal riktlinjer för politikens genomförande, varibland skall nämnas 1947 års byggnadslag samt den första kommunreformen. 1946 års kommunreform (genomfördes 1952) motiverades främst ur socialtjänstens synpunkt, medan 1962 års reform (genomförd 1974) motiverades främst ur grundskolans införande samt ett allmänt planeringstänkande.

Bilismen och den därmed förbundna kraftiga ökningen av arbetsresornas längd ledde till en kraftig ökning av städernas areal och därmed krav på förbättrad infrastruktur. Genom ökningen av den kvinnliga förvärvsfrekvensen samt efterdyningar av urbaniseringen har 70-talet blivit vårdens/omsorgens årtionde i sysselsättningshänseende.

2.2 Kommunen i statliga utredningar

Det kan nu vara skäl att visa synen på kommunerna som den har avspeglats i statliga utredningar.

"Under 1800-talet utvecklades en syn på kommunerna som 2) innebar att man betraktade dem som självständiga lokala förvaltningsorgan, vilka smidigare och billigare än en utvidgad central förvaltning kunde främja den samhälleliga utvecklingen, men också som organ i vilket de bredare lagren fick tillfälle att deltaga i allmän förvaltning." Detta bör också ses som en naturlig inställning i en epok då samhälleliga ingripanden skulle vara så små som möjligt. I Brändström et al samm an f a t t a s den 2) svenska modellen för utvecklingen därefter: "Det karakteristiska för utvecklingen i vårt land är dels att staten med sina regionala och lokala organförgreningar bär ansvaret för utvecklingen av den offentliga sektorn dels att statlig och kommunal aktivitet sker under olika former av samverkan, dels och att den kommunala verksamheten är baserad på vidsträckt självstyrelse".

De avgörande förändringarna som rör kommunerna har initierats av statsmakterna det må vara kommunreformerna eller den kommunala kompetensen. I den statliga utredningen inför den första kommunreformen angavs att reformen hade dels "ett rent praktiskt förvaltningstekniskt mål, nämligen att skapa självständiga lokala förvaltningsorgan, vilka på ett smidigare och billigare sätt än en ytterligare utvidgad central förvaltningsorganisation skulle 3)

kunna främja materiell och andlig utveckling överallt i riket med tillvaratagande av de särskilda orternas intressen och möjligheter" dels "ett mer utpräglat politiskt mål, nämligen att bereda folks breda lager tillfälle till att deltaga i de allmänna angelägenheterna förvaltning, varigenom man ville vinna å ena sidan en medborgerlig fostran till ansvarskänsla och politiskt omdöme hos folket och å andra sidan en spärr mot alltför långtgående centralisering av förvaltningens detaljer med därav följande byråkratisk statskontroll och politisk ofrihet".

Kommunindelningsreformen 1952 var naturligtvis radikal i den bemärkelsen att det gamla sockenbegreppet försvann. Indelningskunniga som 1961 behandlade en ny kommunreform konstaterade att den tidigare reformen inte var tillräcklig men förmodligen så långt man kunnat gå under rådande förhållanden. De konstaterar att "förändringar i folkmängd⁴⁾ den sålunda leder till ett ständigt växande antal kommuner, som icke ens uppfyller de vid kommunindelningsreformen uppställda målsättningarna, har utvecklingen i fråga om kommunernas uppgifter gått därhän, att dessa målsättningar - även om de från början kunnat försvaras - numera icke motsvarar vad som på flera förvaltningsområden erfordras för att verksamhetsområden skall kunna bedrivas på ett effektivt, ekonomiskt och ur andra synpunkter lämpligt sätt".

Ökningen av den offentliga sektorn kom att accentueras på 60- och 70-talen, varför detta reformförslag kom att sammanfalla i tiden med urbaniseringens slutfas men kom att genomföras först efter denna.

De större kommunerna får ses som ett uttryck för att den offentliga sektorns uppgifter blivit allt större samtidigt som staten förmodligen erfordrade färre kommuner ur genomförande- och kontrollsynpunkt. Förstatligandet av polisen och rådhusrätterna markerar en slutpunkt för de gamla städerna samtidigt som kommunsammanslagningen markerar en slutpunkt för de gamla landskommunerna. Symbiosen mellan land och stad symboliseras kanske bäst med bilen och den ökade rörligheten.

En ytterligare kommunreform aktualiserades i slutet av 60-talet, men nu var motståndet för stort liksom till det samtida förslaget till länsindelningsreform.

När kommunreformen slutligen var genomförd konstaterades i en statlig utredning 1974 att "uppgiftsfördelningen mellan stat och kommun i stort sett är väl avvägd" samt vidare att "statlig tillsyn och kontroll över den kommunala verksamheten bör enligt vår uppfattning i stor utsträckning kunna minskas" och "Genom kommunal självstyrelse kan således demokratins idé om människornas inflytande på angelägenheter som berör dem förverkligas i vid omfattning. Viktiga samhällsuppgifter kan decentraliseras till organ där de ombesörjs under hänsynstagande till skiftande lokala och regionala förhållanden". Utredningens syn på kommunens roll är "Allmänt gäller sålunda att staten och kommunen samverkar på skilda områden för att uppnå gemensam-

ma samhälleliga mål. Det är därför varken lämpligt eller möjligt att en gång för alla dra orubbliga och preciserade gränser kring en kommunal självstyrelsessektor. Arbets- och befogenhetsfördelningen mellan stat och kommun måste i stället i ganska vid omfattning kunna ändras i takt med samhällets utveckling". Denna syn sammanfaller med den erfarenhet jag själv vunnit i mitt arbete i Kalmar kommun och till vilket jag återkommer.

Den offentliga sektorns tillväxt gjorde att den efter hand blev omöjlig att diskutera i lekmanatermer. De flesta kommunerna är tex samtidigt kommunens största arbetsgivare och med sådan bredd på verksamheter att den inte går att klara utan tjänstemän.

Den ökade komplexiteten i samhället, som delvis är en definitionsfråga, eftersom samhället länge varit komplext, har på senare tid lyfts fram i det allmänna medvetandet genom att

- storskaligheten medför att ingen klarar att hålla ihop orsak och verkan

Eftersom den offentliga sektorn kommit att symbolisera denna tidsepok har politikerna fått en central roll. Samtidigt har politikernas förtroende bland väljarna i ökad utsträckning blivit beroende av den expanderande samhällsförvaltningens effektivitet och förmåga att fullfölja de politiska intentionerna. Vad som talar för att den komplicerade verkligheten kan inrymma problem är därför tillväxten av förvaltningen. Birgersson redovisar det förslag⁶⁾ till lösning som föresvävat 70-talets beslutsfattare "Bland strävandena att förstärka förtroendemannainflytandet inom den offentliga verksamheten intar kommunaliseringen en särställning i vårt land. Genom att ansvaret för olika uppgifter överflyttas till landstingen eller kommunerna uppnås en slags decentralisering av den politiska beslutskompetensen. Avståndet mellan medborgarna och de olika myndigheterna förkortas. Förtroendemännen blir mera direkt involverade i förvaltningsarbetet."

Det bör erinras om att ett alternativ till indelningsreformerna var ett ökat antal kommunalförbund. En sådan samverkan bryter emellertid mot en viktig princip, nämligen att planering och genomförande bör vara sammanförd politiskt. En del av kritiken mot länsplaneringen har för övrigt missat just denna punkt. Länsplaneringen måste ses som ett statligt samordningssystem av information för strategiska frågor och inte något som skall ge praktiskt synliga resultat i varje kommun.

Som en avslutande del av denna kavalkad av utredningar tas utredningen från 1978 där följande punkter tas upp:⁷⁾

- stimulera decentralisering genom att utveckla förutsättningarna
- flytta ut beslutanderätten

- begränsa central eller regional tillsyn och kontroll
- ge de regionala och statliga organen ekonomiska resurser för egna initiativ
- stärk den regionala och lokala nivåns kunskande

En slutsats av alla dessa förändringar blir enligt Agne Gustafsson: ⁸⁾

- kommunerna har fått bättre ekonomiska och administrativa resurser
- mindre behov av statlig detaljstyrning
- färre förtroendevalda

Den senare punkten har lett till en omfattande debatt och ett stort antal utredningar (varav en pågår i skrivande stund). Något av denna kritik tas upp i nästa avsnitt.

2.3. Kommunen som byråkrati

För att försöka klargöra några ytterligare infallsvinklar på den kommunala situationen skall jag även anlägga ett internationellt perspektiv. Därvid skall jag utgå från en ECE-konferens i Helsingfors 1975 kompletterad med egna erfarenheter från främst England. Det framgår då att vissa frågeställningar är relevanta för alla industriella samhällssystem vare sig de är kapitalistiska eller kommunistiska:

- Centralisering - decentralisering. Vilka beslutsbefogenheter kan läggas på vilken nivå?
- Samordning - sektorisering. Hur mycket kan verksamheter samordnas på en viss nivå och mellan nivåer?
- Social - ekonomisk - fysisk. Hur kan dessa synsätt inordnas i en helhet och i så fall på vilken/vilka nivåer?
- Politiker - anställda - medborgare. Hur kan tex planeringsprocessen demokratiseras och vilka lösningar skall i så fall användas på olika nivåer?

Det finns slutligen en praktiskt överordnad faktor - nämligen tiden. Det vill säga hur mycket av de fyra ovanstående punkterna är praktiskt realiserbara i ett löpande sammanhang?

Det intressanta med den lokala nivån är kanske att den för närvarande representerar den enda iakttagbara syntesen av de fyra frågeställningarna. Det är den nivå där de konkreta resultaten syns i människornas vardag (eller åtminstone känns) oberoende var besluten fattas. Det är då föra anmärkningsvärt att den lokala nivån upplevs som stelbent och byråkratisk, när det finns en konkret vardag att jämföra med.

Det är få förunnat att kunna genomskåda de underliggande förändringarna i vårt samhälle utan de flesta noterar bara kommunernas mer eller mindre krampartade försök att få rättsida på de ofta motsägelsefulla utvecklingsdragen. Till detta kommer att beslutsfattarna har daglig kontakt med kommuninvånarna (åtminstone vissa) som framför det dubbla kravet: Sänk de totala utgifterna, men prioritera mina önskemål högre!

Den kommunala byråkratin anklagas av Jörn Svensson⁹⁾ för att vara det borgerliga samhällets minst kontrollerade, mest godtyckliga och korrumperade del. Motsvarande bedömning görs av Brunsson som menar att (politiker) "har ovanligt lite inflytande på beslut som de har vanligt stort ansvar för" och skyddar planeringsprocessen "från att störas av förändringar i verkligheten. Tjänstemannarollen utmärks alltså av ovanligt mycket inflytande med ovanligt lite ansvar". Misstroendet mot den offentliga sektorn har därför kommit att riktas mot primärkommunerna, vilket delvis avspeglar att det är den sektor de flesta kommer i direkt beröring med. Det heter ofta att det är kommunerna som expanderat mest medan landstingen också svarat för en betydande del. Den senaste kommunindelningsreformen har också kritiserats med utgångspunkt i denna kritik.

Kritiken kan få uttryck som förslag till mindre kommuner eller att känsliga beslut flyttas upp till den regionala nivån (tex kollektivtrafiken). Det kan gälla länsstyrelsen i ett mer centraliserat synsätt eller landstinget i ett sk decentraliserat synsätt. Oberoende av vilka lösningar som föreslås borde det stå klart att det är absurt att skära Sveriges kommuner över en kam. De 279 kommunerna varierar i storlek från 4000 till över 600 000 invånare.

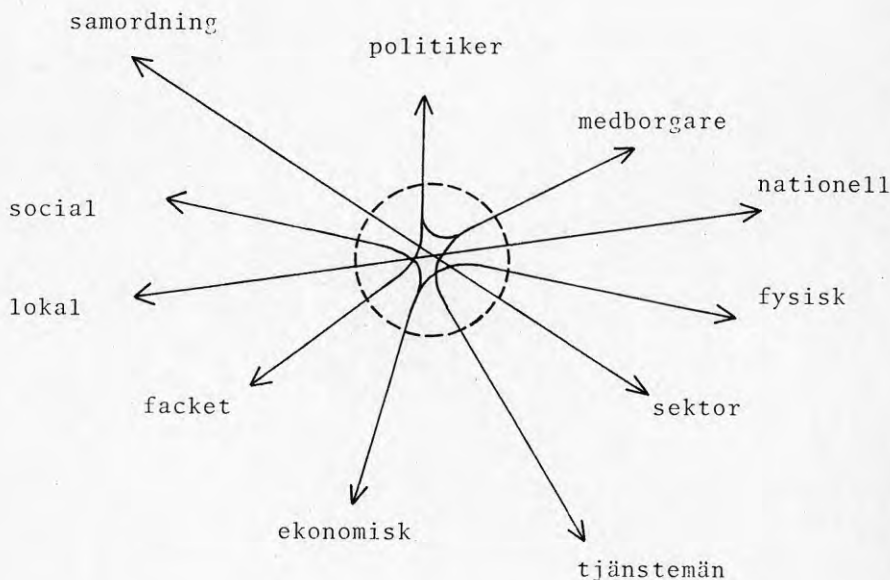
Före den senaste kommunsammanläggningen hade Sverige omkring 1000 kommuner, varav 112 hade färre än 2000 invånare. 268 hade mellan 2000 och 3000 och 163 hade fler än 8000 invånare 1963. Hade 40-talets indelning varit rådande hade det funnits inte mindre än 1375 kommuner med färre än 1000 invånare. Självfallet hade det varit mindre byråkrati i dessa småkommuner. De hade å andra sidan knappast haft någon reell beslutanderätt. De avgörande besluten hade tagits på länsstyrelsen eller i landstinget. Samtidigt bör det erinras om att redan 1950 fanns 82 tätorter med fler än 8000 invånare och dessa hade vuxit i antal till omkring 100 vid mitten av 60-talet. Talet 8000 brukar ibland användas som den övre gränsen för en direkt demokrati. Redan 1960 levde nära halva svenska folket i tätorter som hade fler än 10000 invånare. Det är alltså föga fruktbart att driva en diskussion i ämnet utan att i så fall klargöra följande frågor:

- Vid vilken kommunstorlek kan medborgarna sägas ha praktiska möjligheter att påverka besluten samt (lika viktigt) vilken typ av beslut?
- Vid vilken kommunstorlek har medborgarna ett intresse av att följa frågorna?
- Vilken organisatorisk apparat erfordras för att säker-

ställa fattade beslut? Hur stor/liten kan denna vara för att den skall kunna klara sina utgifter och för att inte upplevas som byråkratisk?

Den växande offentliga sektorn medför med nödvändighet att diskussionerna kring byråkratin, politikerna och medborgarna måste föras. Den måste också ses i sitt samhälleliga sammanhang - och inte mot någon idealiserad bild av hur det borde vara, samhällsutvecklingen förutan. När vårt samhälle görs mer mångfacetterat ökar behoven av specialister, som experter, tekniker och forskare. Brändström ¹¹⁾ påpekar dock att just expertinflytandet inger oro hos många människor, men samtidigt att lösningen då måste sökas genom att uppväga expertinflytandet genom en demokratisering av beslutsfattandet. Detta synsätt har jag i stor utsträckning haft som grund för hela rapporten. Avsikten har varit att i vissa delar belysa just planeringsprocessens utveckling för att ge uppslag till varändringar kan ske för att motverka negativa sidor.

Kommunen som brännpunkt



Figur 2

Hänvisningar. Kapitel 2

- 1) Yi Fu Tuan. Topophilia. Prentice Hall 1974
- 2) Brändström, Grimlund, Richnell. Län, landsting, kommuner. Storprisma 1979
- 3) SOU 1945:35
- 4) SOU 1961:9
- 5) SOU 1974:84
- 6) Birgersson, Westerståhl. Den svenska folkstyrelsen. Publica 1979
- 7) SOU 1978:52
- 8) Gustafsson A
- 9) Svensson J. Du skall ta ledningen och makten. Arbetskultur 1977
- 10) Brunsson, Jönsson. Beslut och handling. Kontenta 1979
- 11) Brändström et al op cit.

Det finns många som fördömer planering i häftiga ordalag och som av denna anledning verkar argumentera för *laissez-faire*, men vid närmare studier finner man alltid ett par sidor i deras skrifter som avslöjar dem. Sanningen är att vi idag alla är planerare.

W A Lewis 1948

KAPITEL 3. PLANERING UNDER FÖRÄNDRING

3.1 Planering - ett perspektiv

I de föregående kapitlen har jag försökt bygga upp en ram för den fortsatta diskussionen och skall senare försöka belysa den med konkret material. Men det bör vara uppenbart att den infallsvinkel jag valt ställer planeringsfrågorna inför en annan och svårbemästrad synvinkel.

Vi bevittnar nu i planeringsteori och de bakomliggande vetenskaperna en kris i betydelsen att det är svårt att finna ett enhetligt synsätt. Vi hade en period under 1960-talet och i början på 70-talet där datorer, cybernetik etc skulle bli de hjälpmedel som skulle lösa alla frågor. Motsvarande gällde i den lokala skalan för nya hjälpmedel som nätverksplanering. Vi har nu fått en splittrad bild av framtiden, vilka frågor som skall ställas, vilka metoder som är adekvata, vilka lösningar som är acceptabla. Vi har fått flera skolor, åter till individen och fenomenologin, åter till sammanhanget och den så kallade radikala geografin.

Först skall jag ta upp Galloway/Mahaynis¹⁾ beskrivning av hur man från amerikansk horisont upplever denna förändring och sedan ställa den mot europeiskt material. Dessförinnan måste jag emellertid ta upp Kuhns paradigmatteori, eftersom Galloway/Mahayni delvis bygger på denna. Kuhn²⁾ framför tesen att varje vetenskaplig generation utgår från ett gemensamt så kallat paradigm som alla forskare - medvetet eller omedvetet - arbetar utifrån. När alltför många inkonsekvenser, interna motsättningar eller anomalier samlas inom paradigmat uppstår en vetenskaplig revolution. En sådan revolution är då detsamma som ett paradigmskifte, dvs problem ställs på nytt sätt och inom nya problemområden etc.

Kuhn betraktar vetenskapen som en samhällelig verksamhet bland andra begränsad av sociala, politiska m fl ramar. Antingen man betecknar planering som en självständig vetenskap (som Faludi) eller betecknar planering som ett syntesredskap så bör Kuhns teori vara intressant.

Brante³⁾ ger en intressant uppdelning av Kuhns paradigmatteori i tre nivåer, en teoretisk-begreppslogisk, en sociologisk och en individualpsykologisk.

Den första nivån avser kunskapsteorin och teoretiska strukturer och Brante menar att man måste erkänna den nivån en viss autonomi och det är en förutsättning för att nedanstående problematik skall uppkomma överhuvudtaget. Denna nivå får sägas representera de långa vågorna och dialogen förs i forskningscentra och kontaktintensiva poler. (Jämför kapitlet tid i planering.)

Galloway/Mahayni (JAIP 1977/43)

Preparadigm	Konkurrerande skolor Frånvaro av consensus	City beautiful Park movement Housing reform Municipal reform Master planning and city functional
Paradigm- utveckling	Paradigm consensus	Comprehensive land use planning Creation of planning and zoning powers Creation of American City Planning Institute Legitimization of land use planning as a function of local government
Paradigm- utarbetande	Paradigm styr forskning och praktik Paradigmutökning	Framtag av teorier och metoder Intrång av sociala aspekter
Paradigm ofullkomlig	Uppträdande och uppfattande av problem som paradigmen inte kan förklara och/eller lösa	Kritik av planeringseffektiviteten i det politiska fältet Oförmåga att tackla sociala problem Kritik av planeringsmetoder Kritik av homogenitet
Paradigm- kris	Försök att lösa inom existerande paradigm Försök att formulera alternativ Konkurrerande skolor	Comprehensive land use planning Comprehensive rational decision process Theory of planning versus theories in planning Alternative planning strategies Olika sysätt inom yrkeskåren Yrkesgränser oklara Förändringsagerande Turbulenta fält

Den sociologiska nivån "avser dels vetenskapsmannens 'plats' i samhället (ekonomiskt, politiskt, ideologiskt) dels det vetenskapliga samhällets uppbyggnad, funktionssätt, kommunikationsformer, normer och konventioner". Denna nivå tar upp de samhälleliga förutsättningarna för vetenskapen och utgör också tämligen långa förändringsvågor.

Den individualpsykologiska nivån "Gäller psykologiska mekanismer hos den enskilde vetenskapsmannen" och "cirkulerar kring individens roll i forskningsprocessen".

Denna rapport anknyter till den mellersta nivån och de första kapitlen får ge en referensram till den fortsatta diskussionen.

Den sociologiska nivån avser i mitt exempel att belysa planeringens plats i samhället och framför allt den interna organisationen. Hur har omgivningen, arbetsförhållanden ändrats i en medelstor kommun och hur fort ändras den omedelbara omgivningen?

Galloway-Mahayni hävdar att planeringen befinner sig i en krissituation. Jag har valt att illustrera med deras bild för att detta kapitel i stor utsträckning diskuterar de försök som gjorts under 70-talet enligt rubriken under paradigmet i kris.

I min tidigare byggforskningsrapport diskuterades 60-talets planering och dess övergång i 70-talets. Avsikten är här inte att ta upp den diskussionen igen utan försöka se den i ett längre perspektiv för att ge underlag för den debatt som förts på 70-talet och måste föras vidare på 80-talet.

Som utgångspunkt har jag valt att sammanföra det utomordentliga numret Plan 4.77 (Det längre perspektivet) med några litteraturreferenser. Där har jag valt Lindmans kompendium i Stadsbyggnad från 1968, McLoughlins Urban and Regional Planning från 1969, Peter Halls Urban and Regional Planning från 1974, Widbergs Geografi från naturvetenskap till samhällsutveckling, Venturas Kulturgeografins dilemma, Peets Radical Geography och Castells The Urban Question.

Plan 4.77 går tillbaka till 1947, det år då AMS-områdena infördes, då vi fick allmänna barnbidrag, obligatorisk arbetskraftsförmedling, ett inrikesdepartement, brist på arbetskraft, bostadsstyrelsen och den nya bygglagen. Under den tid som Plan skisserar kom miljödebatten med Carsons Tyst vår, men också bilismen, charterresorna, fritidshusen och den sista stora fasen i urbaniseringen. Bostadspolitik blev boendemiljöpå politik, näringspolitiken blev arbetsmarknadspolitik, lokaliseringspolitik och regionalpolitik. L Holm, P Holm och G Carlestad ger i sina artiklar en utomordentlig beskrivning av det nya som växer fram,

hur tankegångar ändrats, hur planeringen utvecklats och ändrat former. Samtidigt hålls emellertid själva orsaken till förändringen i bakgrunden och det är snarare följderna som diskuteras, t ex konsekvenserna av urbaniseringen och massbilismen. En annan sak som slår en vid genomläsningen är att det är många dubbelreferenser, dvs artikelförfattarna redovisar till varandra och några få utomstående. Utomnordiska referenser finns med i mycket liten omfattning och utgörs av de sedvanliga Perry (grannskapsenheter), Mumford, Courbusier och Abercrombie (de engelska 40-talsutredningarna). Detta synsätt avspeglas också i den utbildning som gavs på 60-talet i ämnet stadsbyggnad, där Lindmans kompendium kan ses som ett relevant exempel. Utöver de ovan nämnda finns där med ett stort antal av klassiker som Howard och modernare som Alexander. De flesta har någon form av arkitektonisk anknytning. I ett mindre avsnitt framskymtar emellertid den moderna kulturgeografin samt Buchanans *Traffic in Towns*.

Det arkitektoniska momentet väger alltså tungt, som Ella Ödman också beskriver i sin artikel: "Städer designas (min understrykning] inifrån och ut - bohag - bostad - stad. Arkitekten uppfattas som konstnär. Konsten är normativ den av arkitekten skapade stilen är allmän norm" - och längre fram "Många planförfattare tilldelar de estetiska normerna en objektiv status med bortseende från de samhälleliga sammanhangen och den byggda miljöns symbolvärden. Det sköna är något absolut och arkitekten är dess profet".

Den sista meningen tror jag förklarar brister på referenser till samhällsvetenskaperna och kan ha varit ett av de svåraste hindren för att få en samordnad fysisk-ekonomisk planering och kan vara ett absolut hinder när det gäller att göra planeringen demokratisk-politisk, dvs när den sociala aspekten skall överordnas de fysiska och de ekonomiska.

En jämförelse med Halls bok visar att denna redovisar i stort sett samma bakgrundsmaterial, men eftersom denna bok kom ut 1974 finns där också utrymme för 60-talets stora kommittévåg i Storbritannien med PAG (de fysiska strukturplanerna, Maud (kommunreformen) och Skeffington (medborgarinflytandet i planeringen). Den här diskussionen blir klarare om McLoughlins bok tas som utgångspunkt. Han försöker att samtidigt redovisa den ekonomiska geografins utveckling från Thünen över Christaller och Lösch till dagens komplicerade modeller och diskussionen kring stadens inre struktur från Burgess till Lowrys modeller.

För Mc Loughlin får denna symbios av perspektiven en lösning som innebär att man måste arbeta i planerarlag med ett antal specialister. Ansatsen blir en systemanalys och med lösningsmetoder som Lichfield eller Hills hoppas han genom detta kunna finna en form för fysisk planering som kommer närmare även individens (familjens, gruppens) ickerumsliga behov. Medan 60-talets stadsplanering såg staden som en del för sig själv som gick att hantera fysiskt, gestaltas ser McLoughlin framväxten av en gemensam bas för både stads- och regionplanering.

McLoughlins dilemma blir emellertid tvåfaldigt, dels ger han ingen bas för att förklara hur de båda delarna hänger ihop, endast att de måste göra det, och dels blir själva syntesrollen oklar trots eller snarare på grund av det stora antalet experter.

Den klara uppställningen av planeringen som en cyklisk process fungerar som en åskådlig bild av de olika momenten i arbetet. Trots allt måste dock själva informationsflödet hanteras vid vissa kritiska punkter där planförfattaren/systemmannen/beslutsfattaren måste göra vissa val. McLoughlins metod användes vid kommunplanearbetet i Kalmar 1971-72, varför detta skall behandlas ytterligare. Kerstin Maunsbach⁴⁾ har föredömligt pekat på detta dilemma i sin analys av Kalmarplaneringen (områdesplanering) där hon demonstrerar att McLoughlins modell inte är cyklisk utan snarare linjär. Den förutsättes ju gå i ett skede från målformulering till uppföljning och blir därför linjär i just själva arbetsfasen. Däremot bör man ha klart för sig att Maunsbach endast studerar en del av själva arbetsfasen, nämligen den fysiska områdesplaneringen. En av de väsentligaste invändningarna mot MC Loughlin rent tekniskt är att han underskattar tidsaspekten och därmed möjligheten att få en ren cykel. Den har dock samtidigt den pedagogiska fördelen att man med den som bas kan klargöra de olika stegen i processen tydligt och därmed finna vägar att demokratisera själva processen samt gör klart för alla att arbetet aldrig kan betraktas som avslutat.

I början på 70-talet redovisades tre andra sätt att se på planeringsprocessen utav Chadwick, Wilson och Friend-Jessop (AIDA). Chadwicks och Friend-Jessop behandlas närmare av Maunsbach och bör ses som en förbättrad beskrivning av processen under själva arbetsfasen med dess återkopplingar. De ger dock inte heller några anvisningar kring själva syntesarbetets bedrivande även om AIDA får ses som ett hjälpmedel att klargöra problemkomplex. Den pedagogiska tydligheten i McLoughlins modell har nu fått vika för en mer komplex bild som endast kan förstås av planerarna. Därmed inte sagt att man inte skulle kunna klargöra delar av detta för en demokratisering av arbetet. Det måste dock nog betonas att det alltid föreligger en fara med att använda alltför komplicerade system.

Wilsons modell och framför allt lösningsmetod får därmed ses som en fortsättning av systemtänkandet kombinerat med traditionen från de första trafikplanerna (CATS m fl) via Chapin-Weiss och Lowry. Syftet är att ge en fullständig bild av problemkomplexet med hjälp av modeller där syntesen sedan skall utföras i dator enligt en analogi med värmelärans entropibegrepp.

Vi har därmed nått så långt man kan begära från det estetiska momentet till ett abstrakt matematiskt. Alexander skrev en gång den mångrefererade meningen att "en stad är inte ett träd" - men en stad är inte heller en matematiklåda - en stads liv är dess människors. Reaktionen mot den kvantitativa vägen har också kommit på flera olika sätt. I min förra BFR-rapport skrev jag efter en redogörelse för planeringen som process att detta inte är

nog. "Planeringstänkandet bör utvecklas bortom den filosofiska som betonar rationalitet, objektivitet och allmän-giltighet till en betoning av det ideologiska momentet, som en reflexion av behoven och värderingarna hos olika sociala grupper, hur dessa behov står i konflikt med varandra och vilkas behov planeringen tillfredsställer på vilkas bekostnad".⁵⁾

3.2 Mot ett socialt synsätt

En reaktion är det ökade kravet på deltagande i planeringen, en mer demokratisk planering och en mer politisk planering. Avsikten med den här rapporten är bl a att klargöra några av de tidssamband som existerar i planeringsprocessen för att ge underlag för den diskussion som erfordras hur de demokratiska kraven bäst skall kunna tillgodoses.

En annan reaktion är det ökade kravet på att individen måste ställas i förgrunden. Förespråkare för denna linje kan vara Buttimer, Yi Fu Tuan m fl. Förutom att de betonar individens roll och våra skilda uppfattningar av verkligheten får de dessutom sägas representera en filosofisk riktning, fenomenologin. Detta betraktelsesätt har det goda med sig att det utgör ett försök att motverka vår syn på människan som enbart en produktionsfaktor. Den starka accentueringen på individen gör den emellertid föga användbar när det gäller att bryta atomiseringen i samhället, dvs finna ett handlingsprogram för utveckling av en ny livsstil. Med atomisering menar jag den överdrivna specialiseringen, där vi inte längre vet hur helheten ser ut. En följd av detta är också vårt ökande medvetande om skillnader mellan planeraren och de drabbades värderingar. Vi kan se representater för denna linje som Brox och Daun. Karta 1 av arkitekt Anita Larsson tycker jag ger en klar och tydlig beskrivning av planerarens arbete. Buchann vid univ. college i London hade fått en liknande bild av undersökningen på landsbygden i sv England. Planeraren hade mycket lite intresse av att hjälpa invånarna i bygden att utveckla denna utan såg på området utifrån, med i detta fall bevararens ögon. En motsvarande synförändring åstadkom arkitekturskolan i Kalmar 1970 då VBBs ovanifrån/utifrån bild av centrum ersattes med en inifrån-bild - en användningsplanering snarare än en ersättningsplanering.

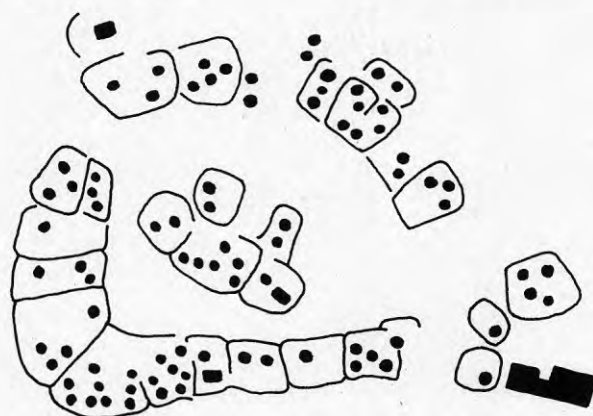
I VVB:s dispositionsplan fick regioncentrum utgöra förutsättningen och centrum skulle omvandlas till dessa krav. I arkitekturskolans användningsplan fick det befintliga byggnadsbeståndet utgöra förutsättningen och regioncentrum fick inpassas i detta.

Jag tycker personligen att de ovanstående förändringarna är viktiga och ger bestående bidrag till vår bild av planeringen, men de måste kompletteras. En tredje infallsvinkel blir då att lära oss arbeta med de underliggande sammanhangen, dvs vilka djupgående förändringar är det som påverkar de förändringar som vi ser på ytan.

JÄMFÖRELSE MELLAN TRADITIONELL BY, SQUATTERBEBYGGELSE OCH SELF-HELP-PLANERAT KVARTER I BOTSWANA

Källa: Arkitekt Anita Larsson

Skala: ~ 1:3000

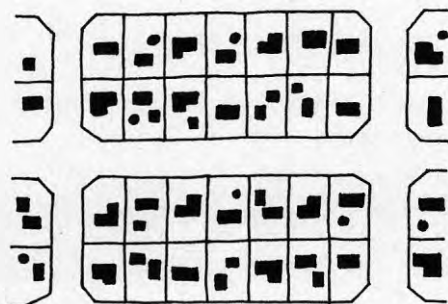


Ark Anita Larsson:
Jämförelse mellan

traditionell by,



squatterbebyggelse
och



self-help-planerat
kvarter (Botswana)

I en sådan infallsvinkel utgör den radikala geografin och sociologin en viktig bas. Jag har här valt att knyta an till Peet, Widberg, Ventura och Castell. Widberg och Ventura redovisar den historiska bakgrunden till geografin, dess uppsplittring av ämnet i naturgeografi och samhällsgeografi samt framväxten av en planeringsinriktad del i Sverige. Denna senare har i Sverige haft stor betydelse för regionalpolitiken, sjukvårdens och kommunblockens administrativa gränser.

Widbergs skrift är mer en kritik av den anglo-sachiska traditionen som haft ett så avgörande inflytande på den svenska planeringen (se ovan) medan Ventura även för in nya begrepp kring vår rumsuppfattning.

Enligt Widberg som citerar Slater⁶⁾ finns följande inneböende svagheter:

En inverterad metodologi. Man har låtit data definiera teorin, inte tvärtom.

Datasamlandet är oproportionerligt stort i förhållande till utvecklingen av teoretiska förklaringar.

Mekaniska abstraktioner från den socio-ekonomiska verkligheten.

Koncentration på beskrivning och mätande av former, istället för att förklara underliggande processer.

Försöken till teoribyggnad är främst derivativa och okritiska.

Misslyckande med att fatta de vitala kopplingarna mellan rumslig struktur och politisk ekonomi.

Den kapitalistiska ideologin döljer det faktum att det rumsliga organiserandet i en given social formulering är direkt relaterat till den inre klasstrukturen hos den formeringen och dess externa kopplingar.

I reaktionen mot detta särskiljer Widberg tre huvudinriktningar

Det liberala, kritiskt positivistiska synsättet

Den humanistiska geografin

Den marxistiska geografin

En bok som ger en bra bild av den första riktningen är "Direction in Geography"⁷⁾ där flera forskare redovisar en kritisk inställning mot en extremt kvantitativ hållning. (Bery, Hägerstrand m fl). I samma anda kan vi också se ERU-boken "Att forma regional framtid".⁸⁾

Den humanistiska geografin är att betrakta som ett synsätt där individens roll betonas, och dennes subjektiva upplevelser och erfarenheter. Det betyder att den är närmast deskriptiv, observerande. Rummet presenteras som presentationellt, dvs grundas i den mänskliga erfarenheten. Avståndet i ett sådant rum är då måttet på hindren för att en individ kan uppnå sina mål. Tidsgeografin kan ses som en konkret belysning av en del av ett sådant synsätt.

Gemensamt för den så kallade radikala geografin är kritiken av både den kvantitativa skolan och den humanistiska.

Medan McLoughlin t ex försökte bygga på en syntes av två traditioner, stadsplanläggningen och den ekonomiska geografin, försöker den nya geografin att finna den gemensamma basen. Marxisterna själva anser att till skillnad från den kritiska positivismen och den humanistiska geografin har den marxistiska geografin ett generellt mål i analysen av samhället och ser detta i ett större sammanhang. Detta skulle peka mot den marxistiska geografins holistiska karaktär. Denna skola är ganska ung och är därför svår att bedöma. Tidskriften Antipode har länge varit det främsta språkröret och Harvey tog 1972 upp problemet. "Det är de förändrade sociala villkoren och vår långvariga oförmåga att klara av den som förklarar nödvändigheten av en revolution i det geografiska tänkandet."⁹)

Massey pekar därvid på geografernas mekaniska adoptering av modeller och teorier från andra vetenskaper utan att ha utrett den ideologiska bakgrunden, "den kunskapsmassa som är känd som industriell lokaliseringsteori lider av samma idealistiska och falska idégrund som den nyklassiska ekonomin". Olson tar upp samma funderingar som jag redovisade i BFR 1976:33 att "de matematiska och ideologiska grunderna för Paretomodellen - som inkluderar sådana formuleringar som gravitet, rangordning och Clark-modellen som specialfall - gör oss misstänksamma att vilken planering som än baseras på den kommer att producera resultat som motverkar syftet, löpande risken att öka de sociala, ekonomiska och regionala olikheter som planeringen från början var avsedd att minska".

Ett av problemen för den marxistiska geografin är som Harvey påpekat "till viss del, Marx fel, därför att hans beskrivning av frågan (den rumsliga dimensionen av kapitalets ackumulering) är fragmentarisk och ofta bara skissartat utvecklad."¹⁰)

I Grundrisse finner man att "Medan kapitalet måste å ena sidan sträva efter att bryta ner varje rumslig barriär för handel och erövra hela världen som marknad, strävar det å andra sidan att komplett bryta ner detta rum med hjälp av tiden".

Harvey menar att i en förklaring till de långa vågorna i den ekonomiska utvecklingen, dessa kan ses som periodiska omskapningar av den geografiska omgivningen för att anpassa denna till marknadskrafternas behov. Detta skulle kunna ge en ökad förståelse av städernas omvandling i det kommande årtiondet.

Den marxistiska geografin betraktar inte rummet som något i sig eller självständigt, utan hävdar att man kan se det som på samma gång absolut, relativt och relationellt beroende på omständigheterna. Detta sista led ger det en viss anknytning till humangeografin och i dagens läge får man huvudsakligen se båda linjerna som en kritik snarare än en ny helhet. Försök till denna nya helhet saknas dock inte och tas upp längre ner.

I häftet för kritiska studier 2/3 1979 redovisas detta dilemma tydligt där en artikel om den disciplinlösa disciplinen kritiskt ifrågasätter kulturgeografernas roll i samband med urbaniseringsprocessens slutfas. Denna kritik kan dock avfärdas med att vi vet mycket lite om vad som hade hänt kulturgeograferna förutan.

Går vi inte djupare än att bara se den svenska praktiken bortser vi från att denna utveckling skett i alla industriländer. Dessutom har jag tidigare i kapitlet visat att stadsplanerama inte har tagit speciellt många intryck från geograferna. Trots allt är frågan vad den nye geografin har att erbjuda idag och därav finns ganska litet i artiklarna.

Widberg menar att geografin i öststaterna är marxistisk i princip. Braverman har emellertid visat att öststaterna i stort sett kopierat det Taylorska systemet för produktionsfragmentering, dvs själva basen är likartad och då spelar kanske själva överbyggnaden (t ex ägandeformen) en relativt liten roll. Det är också klart att den ekonomiska geografin är dominerande med studier av bl a den territoriella arbetsdelningen.

En mer intressant utveckling utgör de franska urbansociologerna Castells och Lefebvre. Castell betraktar staden i sin helhet som en fabrik, en produktionsenhet i den kapitalistiska ekonomin. Storstadens tillväxt, menar Castell kan förklaras med att koncentrationen i rummet är en konsekvens av marknadsekonomens lagar. En kritisk analys av detta urbaniserade samhälle måste emellertid också uppmärksamma de reproduktiva funktioner som stora delar av storstaden fyller idag. Marknadsekonomin kräver att arbetskraften reproduceras - i snäv mening att svara för dess omedelbara överlevnad och tillväxt - i vidgad mening att ge möjligheter till utbildning, kulturell påverkan och ideologisk kontroll. Detta leder till något som han kallar "kollektiv konsumtion".

Lefebvre gör också ett försök att analysera samhällsutvecklingen mot bakgrund av den förändrade rumsliga produktionsformen. Han menar att utvecklingen passerar vissa kritiska punkter. Ursprungligen gäller motsättningen stad och land, där landsbygden successivt tvingas underordna sig (den politiska) staden. Den borgerliga staden tvingas i sin tur underordna sig de växande marknads-ekonomiska krafterna och bryter slutligen samman under det politiska trycket från den växande statsmakten och det ekonomiska trycket från industrialiseringen.

Ventura antyder också vissa vägar: "Den specialisering och individualisering (eller privatisering) som utmärker vår livsföring tyder uppenbarligen på att planeringen anpassat sig endast till strukturella förändringar utan att uppnå en regional jämlikhet. Framför allt tyder den på en *laissez-faire* inställning när det gäller den sociala planeringen. Den sociala närheten har brutits upp på arbetsplatser, i bostadsområden etc och har ersatts av privatkonsumtion och varufetischism. Man har kanske uppnått frihet och jämlikhet för några men har alldeles glömt bort broderskapet.

I detta läge gör man det alldeles för lätt för sig om man anklagar de planerande myndigheterna och en tungrodd byråkrati för en bristande samhällsplanering. Vad som saknas är kunskaper om samhället. Ingen samhällsplanering utan samhällskunskap. Ingen samhällskunskap utan forskning om den sociala verkligheten."

Det är i detta sammanhang jag vill ställa upp en modell för social planering som har växt fram ur de första kapitlen. Låt mig exemplifiera denna bild. Se figur 3.

I 1960-talets planering existerade befolkning som ett absolut begrepp, statistiskt, med hushåll med förvärvsarbetande pappa, hemmafru och två barn. Bilen skulle finnas i de flesta hushåll. Vi hade planeringsnormer osv. Jämför detta med diagr.1. Vi ser där hushållsfördelning och bilinnehav i Kalmar kommun 1977. Visst fanns det många gifta (eller samboende) med barn, men ännu fler hushåll saknade barn. Många ensamstående har dessutom inte bil framför allt inte kvinnor. Vilka har alltså fått sitta i kläm i bilsamhället, företrädesvis ensamstående mödrar med barn.

Se karta 2. Hur kan det komma sig att vi så sällan har debatterat det faktum att de högre samhällsklasserna väljer boendeområden medan de övriga saknar valmöjlighet? Vilka förändringar har vi fått av den växande ytan även i små städer som Kalmar? Hur inverkar det på kostnaderna för kommunerna, men framför allt för de enskilda personerna (både i pengar och tid).

I kapitel 3 har jag försökt påvisa att den diskussion som sker kring en planering i kris till stor del beror på ett paradigmskifte. Efterkrigstidens planeringstänkande var anpassat till slutfasen i urbaniseringen medan 70-talet har inneburit en omställning till en ny situation. Jag är inte inne på en pessimistisk inställning inför framtiden utan endast att en omställning alltid innebär en arbetsam situation. I detta sammanhang bör också hänvisas till de olika studier som gjorts kring planerarna i denna situation.

HUSHÅLLSFÖRDELNING OCH BILINNEHAV I KALMAR KOMMUN 1977

Källa: Bilpak

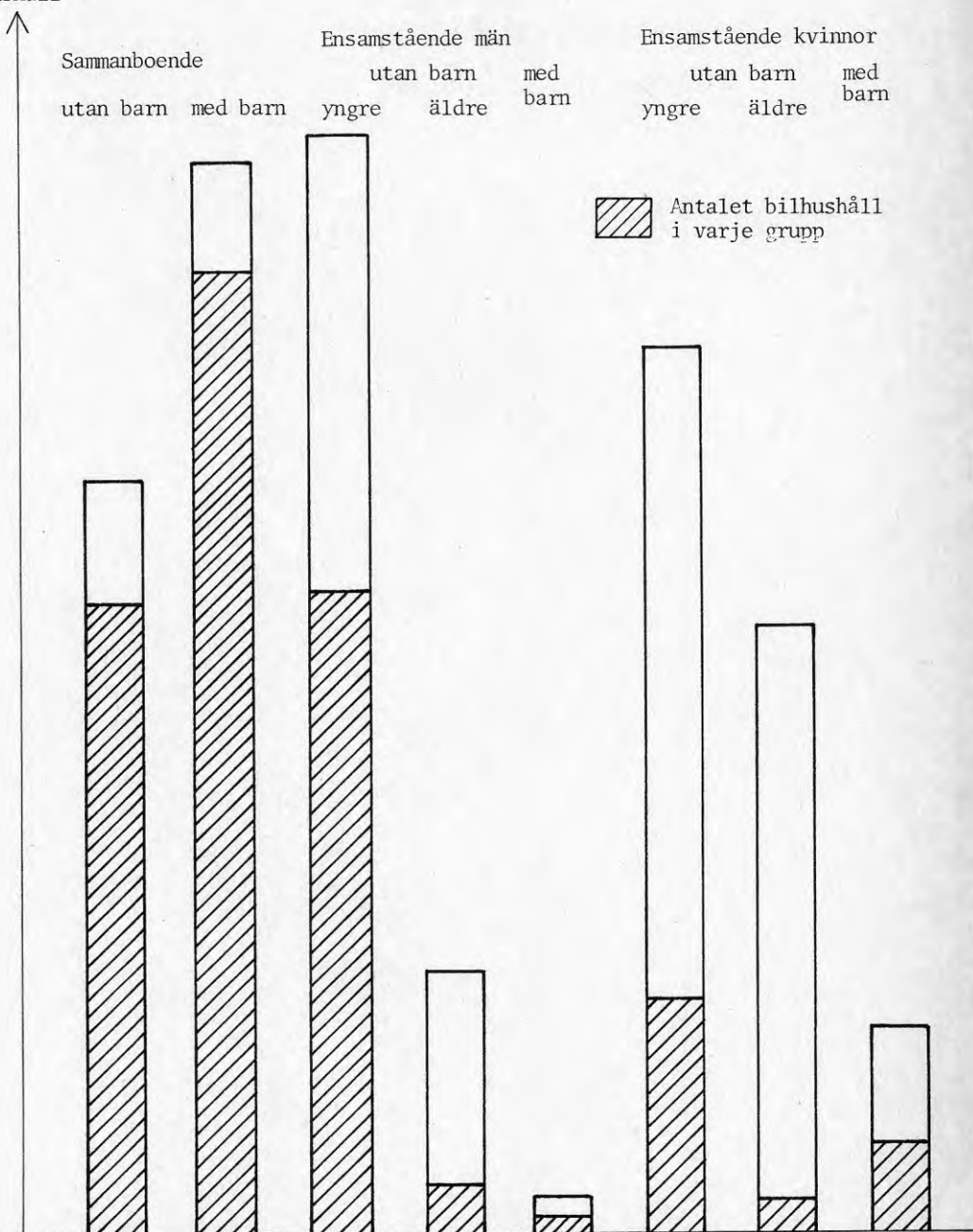
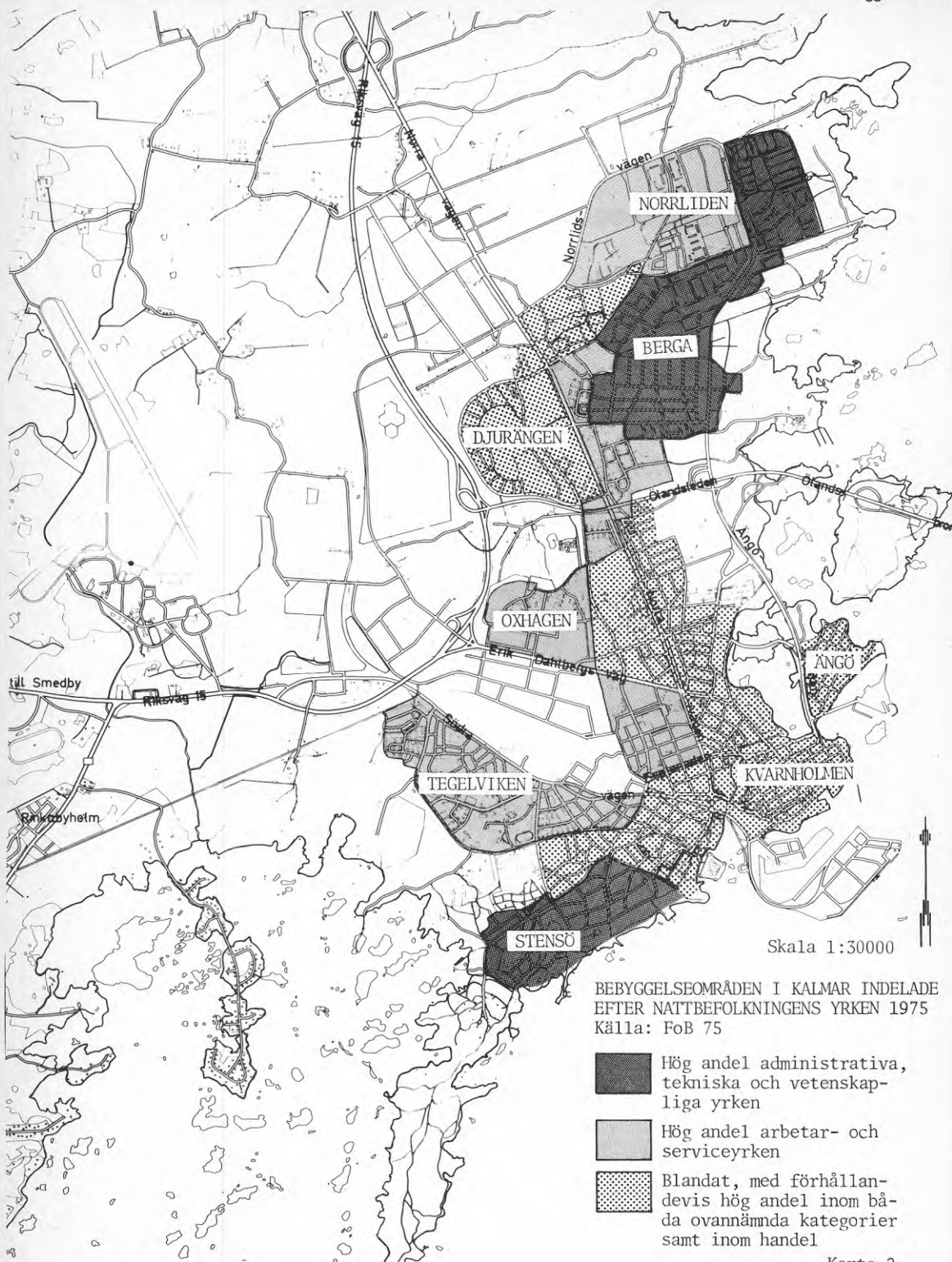
Antal
hushåll

Diagram 1



Hänvisningar. Kapitel 3

- 1) Galloway, Mahayni. Journal of American Institute of Planning 1977/43
- 2) Lakatos-Musgrave. Criticism and the Growth of Knowledge. Cambridge U P 1974
- 3) Brante. Häftet för kritiska studier (s 76)
- 4) Maunsbach K. Byggforskningsrapport 78:28
- 5) Simmie citerad i Malmborg. Byggforskningsrapport 76:33
- 6) Slater i Peets Radical Geography
- 7) Directions in Geography and Chorley. Methuen, London 1973
- 8) ERU. Att forma regional framtid
- 9) Peet. Radical Geography (s 18-21)
- 10) Peet (s 273)

Litteratur:

Plan 4.77

Lindman. Kompendium i Stadsbyggnad. KTJ 1968

McLoughlin B. Urban and Regional Planning. Faber and Faber 1970

Hall P. Urban and Regional Planning. Pelican Books 1974

Widberg J. Geografi. Från naturvetenskap till samhällsvetenskap. Geografiska institutionen, Lund 1978

Ventura F. Kulturgeografins dilemma. Geografiska institutionen, Lund 1978

Peet P. Radical Geography. Methuen, London 1978

Castells M. The Urban Question. Edw. Arnold, London 1977

Lefèbvre H. Die Revolution der Städte. Syndikat 1972

Lefèbvre H. The survival of Capitalism. Allison & Busby, London 1978

Lefèvre: Det finns dock andra faktorer (än lönekampen) i samhällslivet som förtjänar en lika inträngande analys och en motsvarande ställning på den politiska scenen. Bland dessa märks framför allt de rumsliga förhållandena.

KAPITEL 4. RUMMET I PLANERINGEN

4.1 Urbaniseringen och rummet som begrepp

I de föregående kapitlen har jag försökt att visa på produktionsprocessens utveckling mot en allmän ökad specialisering (i dess två betydelser) och den därav följande offentliga sektorns givna roll. Den offentliga sektorn ses som en följd av kapitalismens utveckling och inte som en följd av politiska överväganden. Samhället har steg för steg underordnats kapitalets verkningar.

I det tredje kapitlet försökte jag illustrera några av de förändringar som skett i planeringstänkandet. Det står klart att denna omvälvning påverkar vår syn på den fysiska planeringen avsevärt. Denna omvälvning har orsakat stora omställningsproblem för dem som arbetar i kommunerna liksom för dem som skall utfärda anvisningar resp kontrollera resultaten.

Den fysiska planeringen kan inte längre ges något absolut begrepp som "estetisk gestaltning" utan måste ses som en av de TRE övergripande planeringsprocesserna. Begreppet gestaltning kvarstår givetvis, en för ögat spännande eller harmonisk produkt med en vacker finish har självfallet ett egenvärde, liksom en välplanerad bostad och en genomtänkt bostadsgrupp. Detta är emellertid bedömningar som ligger i den produktionsförberedande fasen - en fas där de fysiska planerarna måste räkna med att arbeta mera i framtiden. Det betyder ett arbete i direktkontakt med fastighetskontor, byggherrar och byggare. Denna fas kan inte ses fristående från mitt fortsatta resonemang, men jag överlåter åt läsaren att försöka se de sammanhangen.

Det kan dock vara skäl att koppla ihop begrepp som högt-tätt, lågt-tätt, lågt-spritt med bakomvarande ideologi om samhällets funktionssätt. Ett försök med ett sådant arbetssätt var förslaget "Litet är vackert", Ett tävlingsexempel för Norra-G i Västerås.¹⁾

I det fysiska stadsplanearbetet står vi inför svåra situationer på 80-talet. Dels skall stadsplanen göras tillsammans med brukaren och dels skall mycket av arbetet ske i befintliga områden där de ekonomiska faktorerna spelar en stor roll. En av lösningarna som föreslagits är tidsbegränsade stadsplaner för att få bort orealistiska förväntningsvärden, en annan lösning är att försöka lösa upp fler problemställningar i områdesplaneringen. Jag använder med flit begreppet planering här för jag tror att en områdesplan i bygglagens mening, inte är realistisk i äldre områden. (Jämför kap 6.) Områdesplaneringen blir med ett ändrat synsätt ett sökande efter strategiska frågor och problem samt ett arbete med att lösa upp så många av dessa att en stadsplan kan genomföras. Områdesplaneringen blir med ett sådant synsätt mind-

re fysiskt - dvs det ger möjligheter att föra in ett socialt arbete i planeringen.

För att sätta in dessa konkreta funderingar i ett större sammanhang måste jag anknyta till den mest dramatiska omvälvning som skett av vårt samhälle, urbaniseringen. Urbaniseringsprocessen rymmer i sig två begrepp dels ett kvantitativt - omflyttning från land till stad med därav erforderligt byggande och dels ett kvalitativt - en ändrad livsform (Wirths urbanism.)

Den senare gick till en början långsammare än den första, Berry skriver t ex att "det är först på 1960-talet som man kan börja tala om ett enhetligt USA"²⁾ och ännu kan man inte tala om ett enhetligt EG även om utvecklingen mot ett sådant nu går i snabb takt. Urbaniseringen har lett till att stadens särart försvunnit (se nedan) och staden, regionen och nationen har blivit delar i ett större system. I ett sådant läge måste man t ex se länsplaneringen och den fysiska riksplaneringen som två sidor av samma mynt. Det finns emellertid både praktiska och teoretiska svårigheter i att genomföra en sådan sammansmältning. I BFR 1976:33 visade jag på detta problem utan att kunna ge lösningar till hur en fysisk-ekonomisk-social samordning ser ut. Avsikten är nu att försöka ge några infallsviklar på denna fråga.

4.2 Lefèbvre, Harvey och Castells

Det finns flera skäl som framgått ovan att noggrannt analysera relationerna i produktionen. Med detta avses då inte bara i ekonomiska termer utan i den betydelsefulla relationen mellan mark, arbetskraft och kapital.³⁾ Det är följaktligen viktigt att klara ut att ett återskapande av produktionsmedlen inte sker utan ett samtidigt återskapande av de sociala relationerna. Det sociala rummet är då det rum där denna process försiggår och samtidigt är det händelser för och instrument för en sorts planering, markanvändningsplanering. Lefèbvre för detta resonemang vidare och menar att vi inte kan tala om en vetenskap om rummet utan om en kunskap om produktionen av rummet. Det huvudsakliga problemet blir då att producera och hantera ett rum som svarar mot möjligheterna i teknologin och kunskapen och som samtidigt svarar mot behoven i människans sociala liv.

Bakgrunden som skisseras i första kapitlet med framväxten av en global arbetsfördelning har lett till att alla sektorer i samhället integrerats, och därmed får vi efterhand också en global rumsfördelning.

För att försöka göra denna frågeställning gripbar får vi återgå till frågan om ett planerat rum kan vara objektivt och rent (neutralt, opolitiskt) som var en förutsättning för 1960-talets stadsplanering. Den byggde på att det fanns en

- sammanhållen aktion kallad stadsplanering
- en kunskapsmassa med en empirisk bas
- en vetenskap om rummet

Detta leder emellertid till två problem - är för det första rummet endast summan av de fysiska restriktionerna eller för det andra - om man ändrar formerna, vem kan garantera att invånarna kan bo i den planerade omgivning utan att ändra livsstil? Lefèbvre ställer här en omtvistad fråga kring den fysiska miljöns betydelse för den sociala miljön. I meningen ovan finns en antydning att livsstilen kan påverkas medan jag tidigare citerat Reissmans mera ironiska om det är planerarens uppgift att framställa "ett magiskt hus i en magisk omgivning där det utvecklas en solid social människa i god medelklasstradition".⁴⁾

Tidigare har jag konstaterat att i mikroskalan har planeringen en betydelsefull uppgift som kan förstärka eller försvaga relationen mellan de boende. Ser vi det på ett vidare område är det lika klart att markanvändningen speglar det rådande samhällets relationer samt historiska fysiska relationer som integrerats eller bevarats. Problemet blir då att gå vidare från ett sådant synsätt. Lefèbvre vill se urbaniseringen som en produktionskraft där överlagringen och kampen mellan olika funktioner förändrar staden och ger den en bestämd form en bestämd rumslik struktur.⁵⁾

Urbanism var ett begrepp som myntades av Wirth, en av Chicagoskolans lärjungar. Urbanism sågs då urbanekologiskt som ett nytt sätt att leva i storstaden med betoning på ändrade normer etc. Lefèbvre för emellertid detta begrepp vidare och ser det som en överstruktur för produktivkrafternas utveckling. Mot detta har jag försökt ställa strävandena mot specialisering (på gott och ont) som den inre drivkraften, vilket gjort det möjligt att placera kommunerna i en roll.

Harvey⁶⁾ på andra sidan anser att det är den industriella kapitalismen som skapar rummet åt oss och att urbaniseringen erbjuder möjligheter för det industriella kapitalet att effektivt avyttra de produkter som produceras. Det skapade rummet kommer så småningom att dominera över det existerande rummet och denna förändring sker som en konsekvens av den förändrade produktionsstrukturen.

Harvey tangerar här vid det som jag ser som utvecklingsfaser. I den tidiga kapitalistiska perioden "den fria konkurrensens tidevarv" var kraven på staten små, därför att konkurrenssituationen gällde små företag ofta på det lokala/regionala planet. I nästa skede, när denna konkurrenssituation började bli överspelad, måste staten i allt högre grad svara för kostnader som erfordrades för att skapa en nationell marknad, dvs strukturinvesteringar som järnvägar och kanaler. Denna storskaliga satsning på t ex järnvägar breddar också vägen för en ökning av kapitalvaruproduktionen som innebär en övergång från inriktning på konsumtionsvaruproduktion. Detta leder också till att urbaniseringen startar på allvar och därmed ökar städernas kostnader för den lokala infrastrukturen samt krav på planmässighet (1874 års byggnadsstadga). I detta skede har vi fortfarande en klar gräns mellan nationella och lokala åtgärder även om den lokala nivån nu regleras (1866 års kommunallag]. Städerna växer visserligen snabbt men det är fortfarande relativt små absoluta tal. Efter 1920-talet då kapitalvaruproduktionen inte längre kunde öka sin andel börjar kapitalet att tränga in i cirkulationssfären och vi får ökade krav på den offentliga sektorn när urbaniseringen nu nått en nivå där den börjat ge påtagliga skaleffekter.

Urbaniseringens följder (diagram 2) gav ett kvantitativt problem; Hur hårbärgera alla nya stadsbor? De gav också ett socialt problem; hur finna nya samlevnadsformer (se diagram 3)? För kapitalet innebär det dels lättåtkomliga marknader (stora samlade enheter), vilket i och för sig medförde ökade satsningar på marknadsföring och dels en utvidgad total marknad (minskad självhushållning, minskat hantverk). Det är dock först i det skede där cirkulationssfären blivit ett av de viktigaste områdena (massbilismen, se diagram 4] efter andra världskriget som skillnaden mellan stad och land suddas ut, stadsplanering och regionalplanering kan inte längre skiljas som begrepp. På samma sätt som bilen har haft betydelse för den fysiska staden har biland annat TV haft betydelse för att sudda ut skillnaden mellan stad och land (och mellan regioner] ur kulturell synvinkel.

Försöken att binda in denna dynamiska process i 60-talets fysiska generalplan (liksom för den delen de engelska 70-talsstrukturplanerna) genom att fastställa dessa är därför dömt att misslyckas. Motståndet från Sveriges kommuner har varit kompakt mot en fastställelseprocedur.

Den utveckling som började under 50-talet med bilismen har nått sin höjdpunkt under 70-talet. Lennart Holm har sammanfattat den utvecklingen i Plan 4:77: 1958 kursen Bilstaden på KTN, 1960 BS parkeringsnorm, 1962 Bostadslån till P-hus, 1966 SCAFT, 1972 Bullernormer, 1974 Kollektivtrafik i tätort (KOLT).

SKISSARTAD JÄMFÖRELSE AV BEFOLKNINGENS FÖRDELNING PÅ NÄRINGSGRENAR I SVERIGE 1750-1985

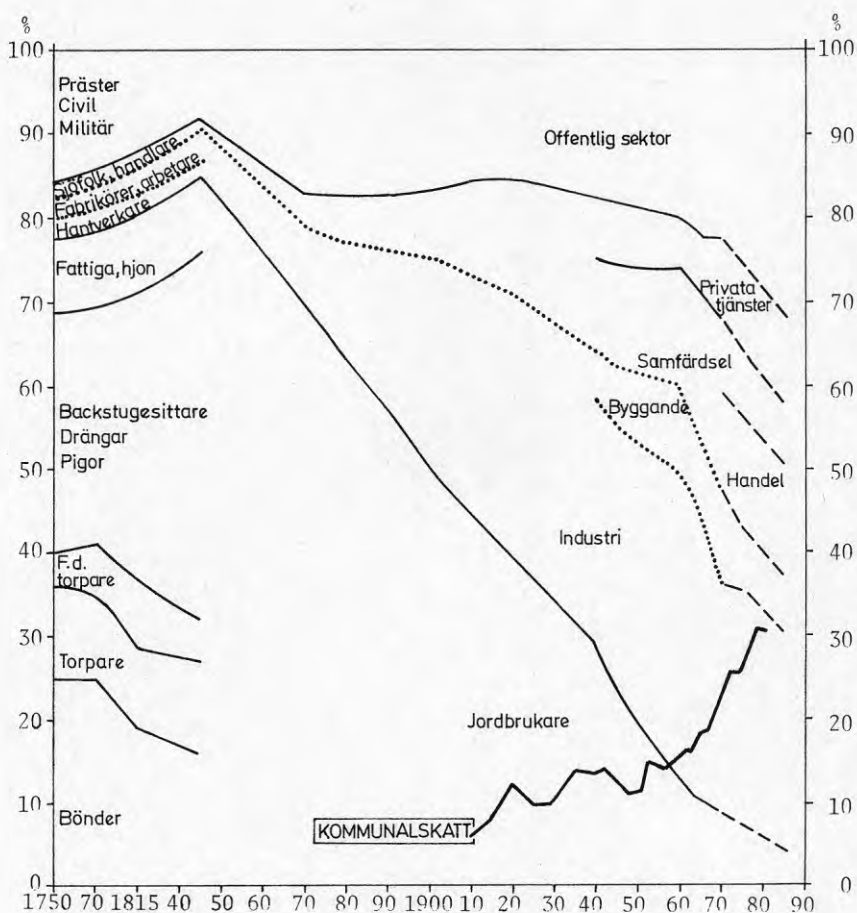
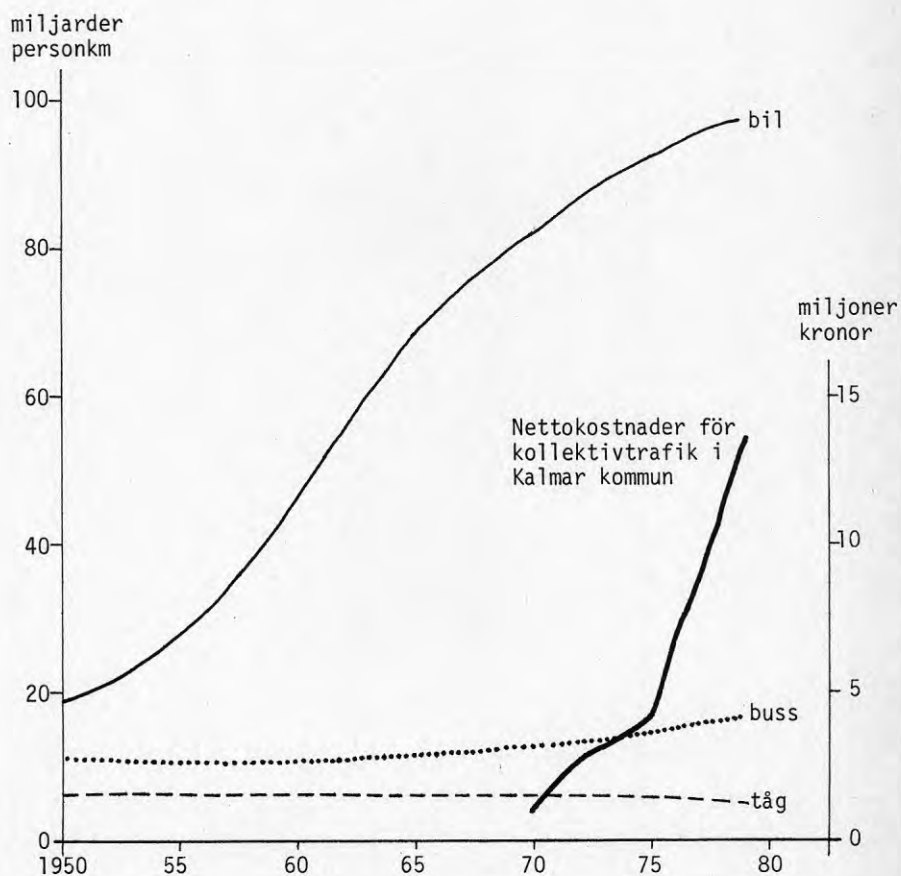


Diagram 2

Diagram 4

JÄMFÖRELSE MELLAN TILLVÄXTEN AV BILÄKANDET I RIKET OCH
KOSTNADERNA FÖR DEN KOLLEKTIVA TRAFIKEN I KALMAR KOMMUN



Bilismen som positiv faktor fick genomslag på 60-talet och började ifrågasättas under slutet av 60-talet. Dess effekter i rummet kom emellertid att förstärkas på 70-talet när småhusboendet ökade. På karta 3 kan en klar skillnad i vägnätets utformning och omfattning noteras mellan 60-talets flerfamiljshusboende och 70-talets småhusområden. Kartan visar också på den ökning av yt-konsumtionen som skett under 70-talet. Bostaden som vara har medfört att småhusen och centrala lägenheter både fungerar som kapitalplacering och som ram för en konsumtionsökning (från det mindre pretentiösa måla på lördag till att byta ut köksinredningen till avocadogrönt).

Vi måste inse att "ackumulationen (kapitalet) är den motor som styr tillväxten i den kapitalistiska produktionsprocessen - högeligen dynamisk och oundvikligt expansiv; den utgör en permanent omvandlingskraft som kontinuerligt omskapar den värld vi lever i!"⁷⁾ Det är sedan mot en sådan bakgrund vi skall analysera påståenden som: "De höga bostadshusen bör provas som ett medel att nå den stadsmässighet som vi nu länge saknat".⁸⁾ Begreppet stadsmässighet står här i dess skulpturala betydelse och inte i dess sociala betydelse för som Castell påpekat "utvecklingen av den industriella kapitalismen i motsats till en alltför spridd naiv uppfattning bidrog inte till att förstärka staden utan till dess faktiska försvinnande som ett institutionellt och relativt autonomt socialt system"⁹⁾ och vidare att den "urbana diffusionen är exakt balanserad genom förlusten av stadens ekologiska och kulturella särprägel.

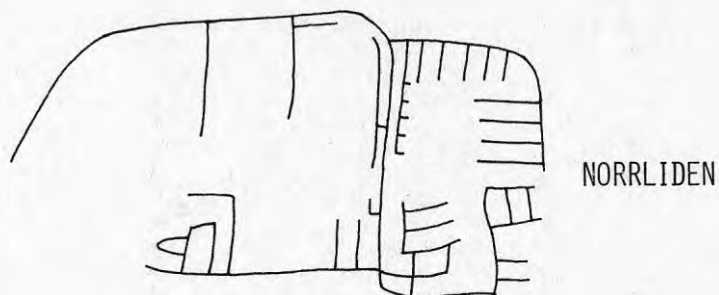
Kapitalets globala omfattning förstärker denna bild och kan bekräftas i en rad exempel från litteraturen om utvecklingsländerna.

- en accelererad rytm i urbaniseringen. I de länder som nu urbaniseras sker detta i en snabbare takt än i de första länderna
- en global arbetsfördelning med en stor utflyttning av arbetstillfällen till t ex sydostasien

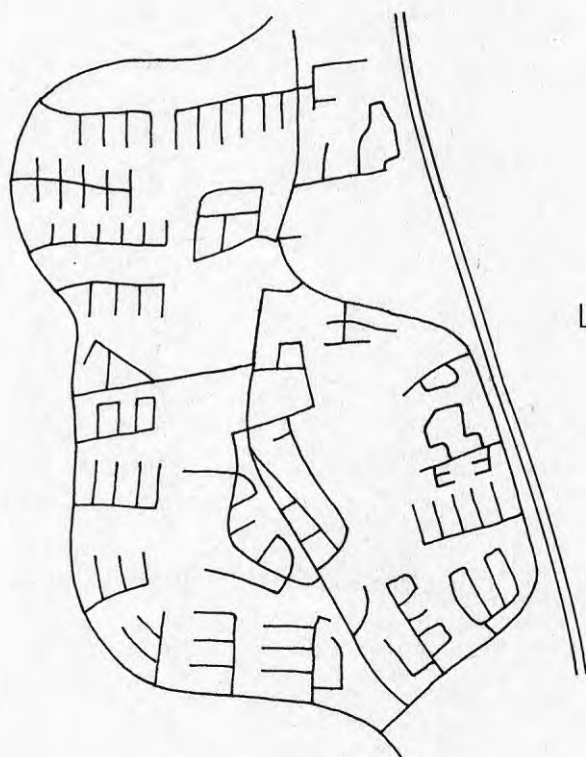
I de tidigast urbaniserade länderna sammanflätas städer till stadsregioner och stadsregioner till megalopolis som Boswash, Ruhr, Randstadt etc. I de senast urbaniserade länderna sker stadstillväxten utan en motsvarande ekonomisk tillväxt, vilket leder till ofattbara slumområden.

I de länder där den globala arbetsfördelningens styrcentra finns har investeringarna flyttats över till konsumtionssektorn och då inte minst fritidssektorn. Ingen kan ha undgått att märka ökningen på 70-talet när det gäller fritidsbåtar, charterresor, fjällstugor etc samt tillhörande kringutrustning. Det är säkert inte någon tillfällighet att bland de ekonomiska stjärnskotten på 70-talet återfinns Abba och Björn Borg som kan analyseras på ekonomisidorna i tidningarna.

JÄMFÖRELSE AV YTÅTGÅNG MELLAN ETT 60-TALSOMRÅDE
NORRLIDEN (2100 LGH) OCH ETT 70-TALSOMRÅDE
LINDSDAL (1900 LGH) I KALMAR KOMMUN



NORRLIDEN



LINDSDAL

Skala 1:20000

Karta 3

Vad som inte är lika klart för alla är att fritiden är ett objekt för massiv spekulation och att detta medför höga priser på attraktiv mark som i sin tur medför en hård hierarki på fritiden från de packade allmänna badplatserna till de exklusiva ställena för "innefolket". Le-fèbvre¹⁰⁾ visar att detta har en tvåfaldig effekt, dels förs den sociala uppdelningen in i fritidssektorn och snarare förstärks där dels leder nöjesindustrin i sig till storskaligt kommersialiserade ytor som då blir delar av det globala markutnyttjandet (Mallorca, Alperna, Kanarieöarna, Västindien m fl).

Urbaniseringen som begrepp kan därför ges antingen en snäv definition - omflyttning från stad till land - eller en vidare - den globala rumsanvändningen. Mycket tyder på att den första delen dels är en i huvudsak inomstatlig omvandling (även om vi kan se invandringen till Sverige under speciellt 60-talet som en vidare bestämning) dels är i stort sett slutförd i den industrialiserade världen. Det andra begreppet rymmer i sig en del av en förklaringsmodell för resten av seklet speciellt om det kombineras med ett begrepp för den globala arbetsfördelningen. Det är effekter av det sista som kommer att avgöra vilka frågor som får störst genomslagskraft i ett litet land som Sverige. Det gör att det i fortsättningen känns angeläget att som Castells¹¹⁾ se på den sociala produktionen av rummet snarare än begreppet urbaniseringen. Castells formulerar därvid den svåra frågan hur denna produktion sker och vad det finns för bindningar mellan det existerande rummet och de strukturella förändringar som sker. Dessa förändringar måste ses mot den existerande sociala strukturen och alla de beroenden som finns inom denna, men också mot kraften i den underliggande förändringen av samhället.

Den fysiska formen har med detta synsätt en ideologisk bakgrund, den reflekterar den förhärskande ideologin, men där också tidigare ideologier kan framskynta. I den antika staden gick förändringen långsamt, nya element kunde fogas in i det gamla och förändringen kunde påverkas av människor (även om det inte skedde i demokratisk ordning). I dag styrs förändringar av marknadskrafterna som med tanke på de resurser som står till förfogande kan producera resultat som ingen egentligen önskat (jämför t ex förvandlingen av stadskärnorna). Det står också klart att svåra problem kan uppstå när ett produktions-sätt skall efterträdas av ett annat. När industrialiseringen kom igång på allvar skapades industrikomplex som i ett senare skede med ett annat produktionssätt blir helt ointressanta. Det kan gälla stora kemiska industrikomplex men det kan också gälla äldre kringbyggda industriområden inom en stad. Den rumsliga formen kan i sig själv skapa en barriär för vidare utveckling då den låsta strukturen är för dyr att förändra.

Gruvorna i Bergslagen och flera glasbruk i Småland har lagts ner utan alltför stora konsekvenser för samhället i stort (dock naturligtvis för de drabbade människorna och orterna), men vad händer när problemen blir storskali-

ga i Bergslagens stålverksorter (mellan 5000 - 20000 inv) och andra halvstora orter beroende av industri.

I propositionen 1972:111 föreslogs ett ortsklassificerings-system för att bygga upp en statlig strategi. Denna utvecklades vidare i SOU 1974: "Orter i samverkan" till att avse regioner som anpassats till bilsamhället med stora pendlingsavstånd. I denna lösning som tillkommit för att möta den oundvikliga nedläggningen av industrier i de små industriorterna finns alltså en förutsättning inbyggd nämligen bilen. Problemet har emellertid kommit att skärpas då transportkostnaderna ökat kraftigt, vilket bland annat inneburit att tvåbilshushåll fortfarande är ovanligt ($< 10\%$). Driftkostnaderna har ökat kraftigt men detta har för den enskilde motverkats av avdragsrätten vilket överfört kostnaderna på samhället. Den ökade kvinnliga förvärvsverksamheten blir därför problematisk och skall lösas genom samåkning och en utbyggd regional kollektivtrafik.

Med detta som bakgrund kan vi förstå Castells påstående att den urbana frågan är en ideologisk fråga. 12)

Den skisserade utvecklingen leder som tidigare påpekats till att gränsen mellan stadsplanering/regionplanering/riksplanering suddas ut. Eftersom Sverige är ett litet land med ett stort utlandsberoende fordras i framtiden troligen ett klart och påtagligt samspel mellan det nationella och det lokala. Detta leder enligt min mening till att man om möjligt inte bör ha fler än två nivåer i den svenska planeringsmodellen, en statlig och kommunal, och där den regionala nivån bör utgöras av statens organ med viss beslutanderätt.

4.3 Frågan om fysisk planering och segregation

Kan man överhuvud taget tala om kommunal planering och speciellt i betydelsen fysisk planering? För det första måste man svara nej på frågan i betydelsen att rummet, liksom tiden, är en fysisk kvantitet som inte säger oss någonting i sig självt, om de sociala relationerna eller dess bestämda roll vid att forma den sociala praktiken. För det andra blir svaret också nej om vi tänker oss en kommunal planering i betydelsen att konsekvent genomföra en generalplan som bygger på lokala målsättningar. För det tredje blir svaret ja om vi ser den kommunala planeringen som en politisk intervention i det ekonomiska sammanhanget med avsikten att bemästra vissa motsättningar som kan ha uppstått. Detta är då i enlighet med den lokala nivåns uppgift enligt kapitel 2. För det fjärde blir svaret ja om

vi konstaterar att marken (vattnet och luften) till skillnad från ekonomin, arbetsmarknaden etc har en begränsad mängd, vilket leder till att vi kan arbeta fram restriktioner för det övriga handlandet. Problemen är emellertid svåra, därför att flera av dessa restriktioner är relativa (Hur mycket blyutsläpp kan vi acceptera?) och är dessutom ekonomiska (Hur mycket reningskostnader är vi villiga att lägga ner?).

Den globala arbetsfördelningen ställer dessa frågor på sin spets, vi kan alltså prioritera miljön högt i vissa länder och lågt i andra, vilket leder till effekter för den miljöförstörande industrins lokaliseringar.

En annan effekt som beskrivs som ett typiskt problem i staden, nämligen ålderssegregationen, är snarare ett problem orsakat av urbaniseringen. De som är och har varit flyttningsbenägna är i första hand de yngre, från det de lämnar grundskolan och upp till strax över 30. Den kraftiga omflyttningens följd blev en förgubbning på landet och en övervikt av yngre i städerna. I och med att urbaniseringen verkat över en lång period har de inflyttande gradvis kommit att skaffa sig sociala kontakter i sina områden, vilka de sedan ogärna lämnar. De nyinflyttade har därför flyttat in i de nya bostadsområden som producerats i allt större skala. Denna inflyttning nådde sin kulmen på 60-talet då också städernas egna unga sökte sig lägenheter i ökad takt. 1960-talets bostadsnöd försökte man möta med det så kallade 'miljonprogrammet'.

För 1980-talet gäller en ny situation där urbaniseringen är en avslutad fas, där vi får en generationsväxling i äldre områden men samtidigt nya stora pensionärsområden. Vi har under 70-talet fått nya tätare småhusområden och har kvar mer etablerade småhusområden. Ålderssegregationen kommer att minskas så småningom genom en successiv generationsväxling. I Kalmar kommunplanering räknar vi med att denna effekt börjat slå fullt ut först på 1990-talet eftersom den äldre generationen bor kvar i sina lägenheter upp till 30 år efter det att barnen flyttat hemifrån, dvs urbaniseringen ger en lång efterdyning. En annan våg som också är en följd av urbaniseringen är minskningen i hushållsstorlek. Ökningen av antalet hushåll kommer därför troligen att fortsätta hela 80-talet, men kommer sedan att upphöra på 90-talet även den. En bidragande orsak till detta är också att antalet pensionärer minskas som en följd av de minskade födelsetalen på 20- och framför allt 30-talet.

Men om ålderssegregationen ser ut att minska finns det inga motsvarande tecken när det gäller den sociala segregationen. I det senare fallet är det snarare så att bostadsmarknaden resulterar i en alltmer effektiv social skiktning. Vi får en långsam men fullt tydlig regionalisering på sociala grunder. 70-talets satsning på en kombination av bil och småhus, pendling och gröna vågen, ger stora fördelningsproblem för 90-talet. Vilka får betala kostnaderna för energiåtgången. Med tanke på just

energifrågorna borde följderna bli att regionaliseringen når ett maximum redan på 80-talet (om inte skattereglerna fortsätter att gynna ett glest boende). Kvar står då ett fysiskt problem, att underhålla och förändra den befintliga strukturen.

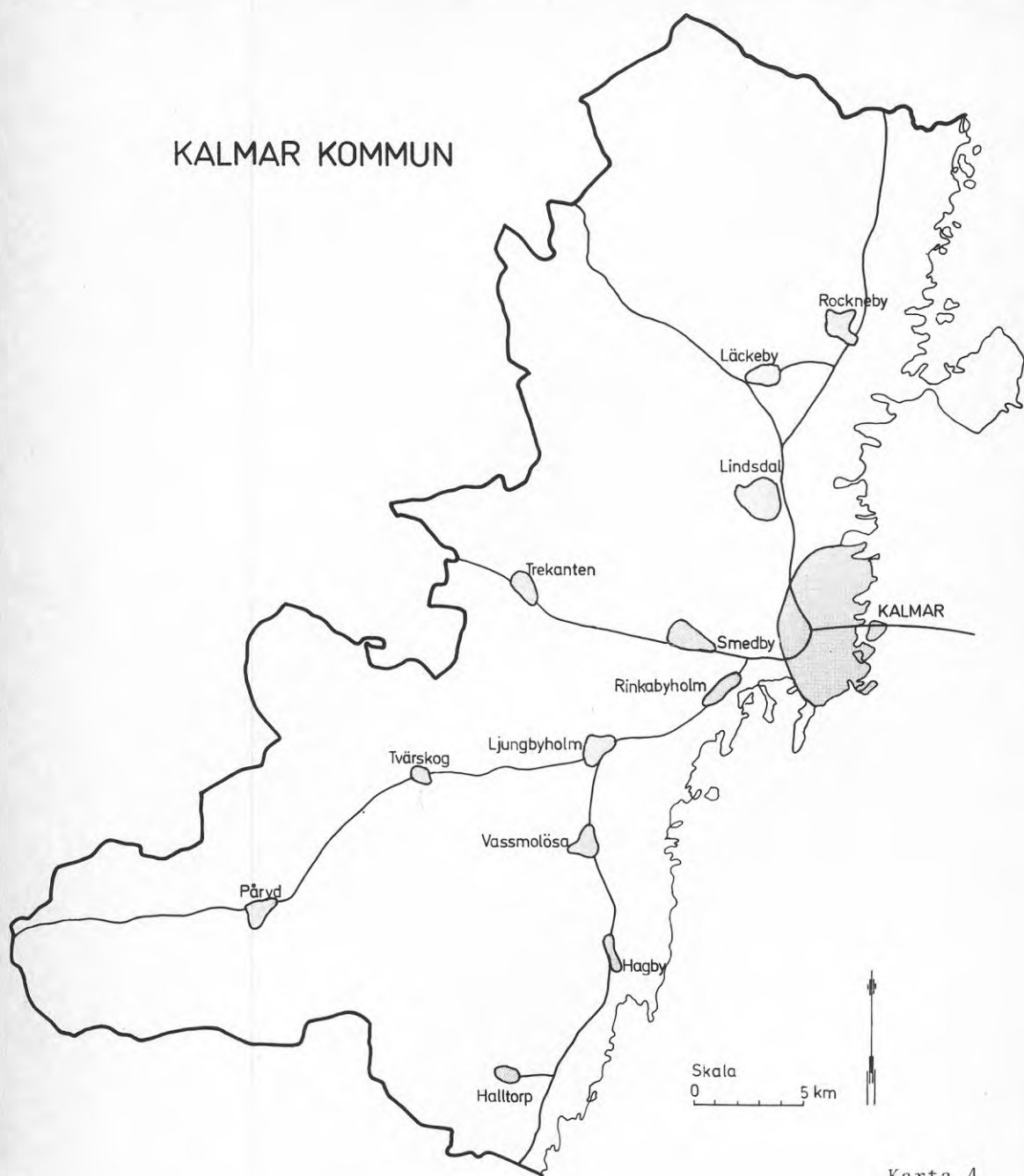
Det fullbyggda samhället behöver inte vara ett stagnerande samhälle, det är trots allt människornas förmåga till självförverkligande, kultur, kontakt, samarbete etc som skall utvecklas.

Hänvisningar. Kapitel 4

- 1) Möller. Tävlingsbidrag "Litet är vackert". Hänsyftande på Schumachers bok "Small is beautiful"
- 2) Berry B. The urban Consequences of Urbanisation. The MacMillan Press Ltd 1973
- 3) Lefèbvre op cit. The Survival of Capitalism (s 8)
- 4) Reissman citerad i Malmborg. Byggforskningsrapport 76:33
- 5) Wirth L. Urbanism as a way of Life. Amer J Sociol. Vol 44 1938
- 6) Harvey: Peet Radical Geography (s 311)
- 7) Harvey (s 263)
- 8) Citerad av Holm L. Plan 4.77
- 9) Castells. The Urban Question. (s 14) Edw Arnold 1977
- 10) Lefèbvre op cit. The Survival of Capitalism (s 84)
- 11) Castells (s 14)
- 12) Castells (s 429)



KALMAR KOMMUN



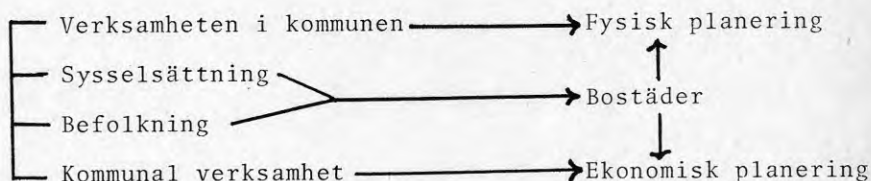
Karta 4

KAPITEL 5. KALMAR KOMMUNS SYN PÅ BEFOLKNING OCH BOSTÄDER

5.1 Befolkning, sysselsättning och bostäder

I de föregående kapitlen har jag försökt att ge en ram, ett synsätt för att förstå kommunernas utveckling av planeringen i ett större perspektiv. Den avgörande frågan för framtiden har därvid kommit att bli den kommunala apparatens förmåga till anpassning till nya förhållanden. I slutkapitlen skall jag försöka sammanfatta tidsaspekterna och ge en utblick framåt med utgångspunkt från de nu aktuella frågorna som de framtonat i litteraturen och det praktiska skeendet i Kalmar kommun.

Den empiriska delen behandlar Kalmar kommun och det finns därför anledning att beskriva denna något samt ge underlag till en förståelse av hur en kommun fungerar. Avsikten är att i stort följa nedanstående disposition.



I det första avsnittet skall sysselsättnings- och befolkningsfrågorna (olika synsätt) tas upp och dess samband med bostadsbyggandet. I nästa avsnitt skall inverkan på den fysiska och ekonomiska planeringen och samverkansfrågorna behandlas.

5.1.1 Bakgrund

Kalmar kommun är residensstad i Kalmar län i sydöstra Sverige. Detta geografiska faktum har självfallet betydelse för en förståelse av en specifik kommuns agerande. Sydöstra Sverige (Kronobergs, Kalmar och Blekinge län) är en landsända som alltid fått klara sig själv och där kan också urbaniseringens konsekvenser avläsas tydligt. Stockholms tillväxt efter 1850 får ses som en avgörande vändpunkt för sydöstra Sverige, även om Stockholms tillväxt i sig naturligtvis endast illustrerar att det kapitalistiska produktionssättet börjat slå igenom i Sverige. För sydöstra Sverige representerar åren 1870-1880 en slutlig vändpunkt (se diagram 5). Fram till 1870 kunde de tre länen i stort behålla sin andel av befolkningen och Kronobergs och Kalmar län hade sin största befolkning 1880. I Blekinge startade industrialiseringen något tidigare och befolkningstoppen nåddes först 1910. Länet tappade dock från 1890 i relativa tal.

RELATIVA ANDELEN AV SVERIGES BEFOLKNING I NÅGRA LANDSDELAR

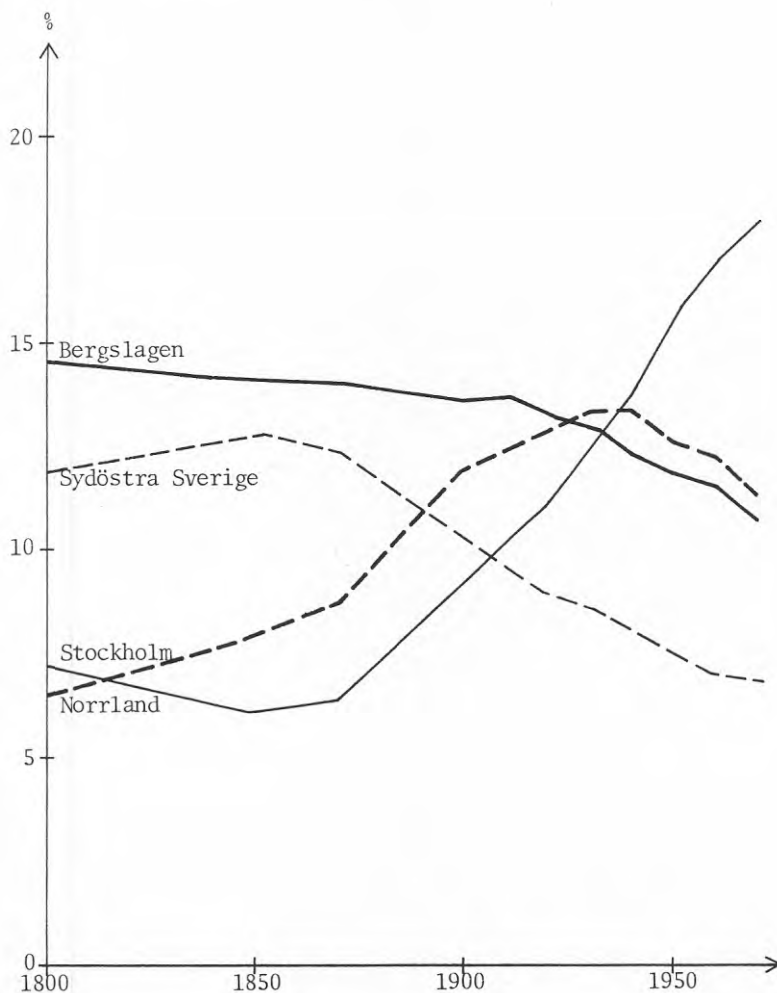


Diagram 5

I Kalmar län kom industrialiseringen igång långsamt av flera skäl, men de dåliga kommunikationerna, främst då ett splittrat järnvägsbyggande, var kanske huvudsaken. Denna långsamma utbyggnad kombinerat med de svåra missväxt-åren medförde en stor utflyttning kanske främst som emigration till Nordamerika. Emigrationen löste dåtidens problem med obalans mellan industrialisering och arbetskraftstillväxt men bådade för framtida problem. Sydöstra Sverige har tappat andelar i snart 100 år. Jämför med det vida mer omdiskuterade norrlandsproblemet där befolkningen minskat först de sista 20 åren men där detta kommit att sammanfalla med den statliga regionalpolitiken.

Med tanke på åldersfördelningen på de flyttande så har detta medfört att sydöstra Sverige har en hög andel äldre men en eftersläpande industristruktur har dessutom lett till att många är sysselsatta i stagnerande industriegrenar. 1800-talets infrastruktur har släpat med in i dagens samhälle, vilket innebär att järnvägsnätet är otidsenligt. Industristrukturen ger låg andel förvärvsarbetande och ett relativt lågt löneläge. Andelen statligt anställda är också lägre än i andra regioner. Allt detta sammantaget ger också höga skatter.

Trots alla dessa faktorer ingick inte någon del av sydöstra Sverige i stödområdet från början, inte ens Öland som hade förlorat halva befolkningen. Senare har Öland och vissa inlandskommuner infogats i stödområdet.

Denna historiska tillbakablick kan tyckas onödig men har betydelse för planeringens "klimat". Vad gäller Kalmar kommun framgår det av diagram 6 att landsbygdskommunerna började minska under 1870- och 1880-talen och att först kring sekelskiftet hade Kalmar stad vuxit så att befolkningen totalt ökade och från 1920-talet växte kommunen i ungefär samma takt som riket i sin helhet.

Ännu på 1950-talet var Kalmar kommun i stort sett kvar i en regional industrialiseringsprocess genom att staden dominerades av en koncern med specialisering på förädling av jordbruksprodukter. Kalmar län var 1950 ett jordbrukslän men hade samma industrialiseringsgrad som riket dock med stor andel inom jordbruks- och träsektorerna. Länet var alltså svagt utvecklat inom handels- och tjänstesektorerna.

5.1.2 50-talets prognoser

Arbetsmarknadsstyrelsen gjorde följande bedömning i samband med regionplanarbetet på 50-talet: "Regionens läge i förhållande till den totala svenska avsättningsmarknaden är inte det allra bästa" och föreslog att "Kalmar och Nybro synes lämpliga som lokaliseringsplatser för bl a träindustri, livsmedelsindustri, beklädnadsindustri och verkstadsindustri". I det samtida generalplanarbetet gjordes en undersökning av de existerande företagens be-

FÖRSAMLINGARNAS FOLKMÄNGD I KALMAR KOMMUN 1810–1980 (INDEX 1810 = 100)

Grå ton avser övriga församlingar

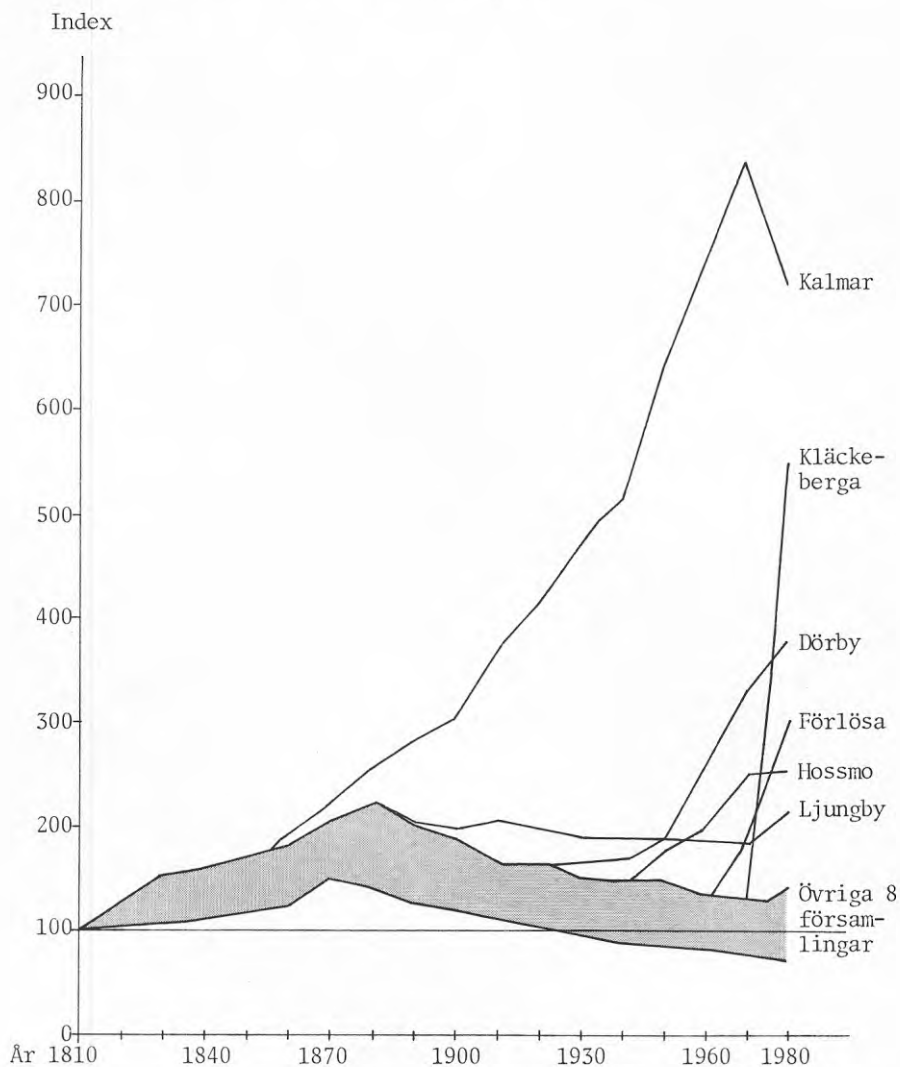


Diagram 6

höj av arbetskraft. Svaren från flera stora företag: "Kännetecknas av stark pessimism beträffande framtiden i Kalmar stad". Denna pessimism och passivitet slår igenom mycket både i planering och organisation som skall visas i påföljande kapitel.

1958 års regionplans bedömningar av befolkningsutvecklingen kopplades ihop med sysselsättningsutvecklingen. Regionplaneförfattaren Åhrén beskriver det sålunda: "I första hand undersökes i vilken grad ett område kommer att bli "självförsörjande" med arbetskraft, dvs hur folkmängden i de arbetsföra åldrarna kommer att utvecklas under något årtionde framåt utan hänsyn till omflyttningar" och vidare "Härefter studeras stadsnäringarnas förutsättningar för vidare utveckling och man försöker skaffa sig ett i möjligaste mån välgrundat perspektiv häröver för något tiotal år framåt, innefattande en uppskattning av det kommande behovet av arbetskraft".

Likheten i arbetssätt med den tio år senare utförda länsplaneringen är påfallande liksom Åhréns slutsats att skillnaderna mellan talen ovan ger flyttningsvinst eller förlust. Ahlberg hade tidigare menat att jordbruksbefolkningens första flyttning gick till närmaste tätort men Åhrén menar att detta mönster bryts genom bilismens kraftiga utveckling samt landsbygdens allmänna urbanisering. Åhrén pekar här på den regionalisering som jag beskrev i föregående kapitel. Ordet urbanisering i meningen ovan är däremot något oklar om han inte åsyftat det kvalitativa begreppet urbanism.

För den fortsatta redogörelsen bör det påpekas att begreppet förvärvsarbetandegrad (speciellt då för kvinnor) samt arbetslöshet innebär stora komplikationer för modellen ovan som inte behandlas. I regionplanen görs en prognos för Kalmar stad på 32200 inv år 1970 och en likartad slutsats dras i det pågående (aldrig avslutade) generalplanarbetet, vad gäller befolkningen. Vi "torde komma att finna att tillväxtkurvan kommer att ligga inom den marginal som angivits, dvs från 28000 år 1955 till mellan 32640-32750 år 1970". Vad gäller de små tätorterna i regionplanen konstaterar Åhlén att "befolkningsprognoser är praktiskt taget utan värde" men samtidigt att "tillväxten av de små tätorterna skulle då komma att ungefär motsvara minskningen av befolkningen i jordbruksbygden i regionens västra del".

Allmänt kan sägas att regionplanen väl svarar mot en bild av 50-talsplanerna som ett försök att kombinera en bedömning av sysselsättningsfrågorna med en grov regionstruktur. Däremot finns mycket lite av genomförande och förankring med i bilden trots att regionplaneförfattaren anger att dessa frågor skulle vara lösta. En framtidsoptimism ges i synen på den omskapande bilismen och andra exempel som lokalisering av en helikopterflygplats.

5.1.3 60-talets prognoser

1960-talet innebar flera förändringar när det gäller sysselsättningsfrågorna. På riksplanet började industrin att söka sig ut till arbetskraften inte minst för att nå den kvinnliga arbetskraften. Som ett typexempel brukas nämnas LM Ericsson. Kalmar kommun väcktes nu ur sin törnrosasömn av en ny generation för vilka näringslivsfrågorna var tunga politiska frågor. Det är därför förvånande att det i VBB:s generalplan 66 (68) arbetades med befolkningsfrågorna på ett annat sätt än i regionplanen. Där sägs bland annat: "De särskilda näringsgrenarnas förväntade utveckling inom Kalmar-området har inte utretts i detalj. Hän-synstagande till den normala utvecklingen för städer av Kalmars karaktär har ingått i allokeringsförutsättningarna. Det framtida antalet yrkesverksamma har bedömts enligt nedan med utgångspunkt från beräknad framtida folkmängd" (min understrykning).

	År 1965	1985	2000
Industri	5	8-9	8,5-10
Övrigt	11	13-14	14,5-15,5
(Förvärvsarbetande i 1000-tal)			

Skillnaden i tillvägagångssättet framstår klarare då man dessutom ser hur resultaten används. I regionplanen förs ett resonemang om åtgärder för att förbättra regionens struktur och konkurrenskraften. I generalplanen används talen till att medelst olika omräkningstal bestämma markbehov för industri och bostäder.

60-talsplanerna svarar mot en bild där befolknings- och sysselsättningsfrågor skjutits i bakgrunden. Det är staden som modell, dess fysiska struktur, som betonas. Detta är också tiden för det kvantitativa byggandet och de därav erforderliga stora tekniska följdinvesteringarna.

Senare bifogas kommentaren att "planen rymmer således en befolkningsutveckling enligt alternativ II fram till år 1985 medan vid en utveckling enligt alternativ I planens markreserver ej torde vara helt ianspråkta förrän vid sekelskiftet"

I kommunblockets markanvändningsplan från 1966 förs Öland in i ett framtida pendlingsomland och Färjestaden redovisas som ett "satellitsamhälle" till Kalmar. I övrigt är markanvändningsplanen helt markorienterad och behandlar grusförsörjning, naturvårds- och fritidshusfrågor. "Bedömningar av befolkningsunderlaget inom en tremilszon från tätorten Kalmar uppgår för närvarande till omkring 70000 personer" och efter tillkomsten av en broförbindelse "ökar befolkningsunderlaget till 80000 personer. Under gynnsamma omständigheter är tänkbart att siffran år 2000 vuxit till 100000 personer" och där sägs vidare vad gäller tätorterna att "beträffande befolkningsutvecklingen i stadslandskapet Kalmar-Nybro är tänkbart med en prognos av ungefär föl-

jande utseende". Samtidigt bör man hålla i minnet att Sveriges befolkning enligt uppskattningar vid denna tid kunde bli upp emot 10 miljoner år 2000. Denna förväntade ökning av rikets befolkning gjorde sitt till att en ökning från 50000 till 58000 år 1980 inte ledde till någon egentlig debatt speciellt inte eftersom Kalmar stad hade utvecklats i en stadig takt sedan 1800-talets början.

I det längre perspektivet ger markanvändningsplanen ingen direkt siffra men av talen för de skilda tätorterna framgår att ytterligare 9700 invånare förutsätts tillkomma, vilket pekar mot cirka 67000 år 2000.

	År 1965	GPL85	MAP80	MAP00
Kalmar	32,7	31,4-33,4	34,0	34,0
Förorter	3,2	17,9	10,6	18,6
Övriga tätorter	5,0	(5)	5,0	6,7
Glesbygd	8,9	(8)	8,4	7,7
	49,8		58,0	67,0

5.1.4 Länsplanering

Länsplanering 1967 var det första större försöket att få samstämmighet i de olika kommunala, regionala och statliga befolkningsprognoser som gjordes.

Den kapitalistiska utvecklingen hade nu nått dithän att urbaniseringen visserligen pågick för fullt men var i ett avslutande skede. Urbaniseringen gav nu så stora omflyttningstal att en prioritering mellan områden erfordrades för att samhällsstrukturen skulle utnyttjas så rationellt som möjligt. Bostadsförsörjningen var redan en kritisk faktor och genom att införa ett kvoteringsystem tvingades kommunerna att höja sina behovstal för att få kvoter i närheten av de reella behoven.

I Kalmar kommun hade en längre stagnationsperiod börjat vända under 1960-talet. Den andra hälften av 60-talet blev påtagligt bättre än tidigare och när sedan det akuta hotet mot Kalmars ställning som residensstad avväjts blev optimismen stor. Kalmar kom under de närmaste åren att agera hårt för högskola, statlig utlokalisering etc och den egna industrin och nylokaliseringar ökade också antalet industrianställda. I detta läge höjdes den kommunala befolkningsmålsättningen 1969 från 58000 till 60000 invånare 1980, vilket var i enlighet med målsättningsalternativet i länsplanering 1967. I det följande kommunplanearbetet 1971-72 antogs dessutom att denna trend skulle fortsätta även efter 1980, vilket ledde till att kommunplanen dimensionerades för ett byggande på 625 lägenheter per år. Det högre bostadsbyggandet i förhållande till generalplan 1968 berodde emellertid inte enbart på en höjning av prognoserna utan också på en annan faktor.

5.1.5 Delområdesprognoser

1970 utförde jag en manuell befolkningsprognos för sex delområden i Kalmar stad med förorter. Denna prognos visade att centralorten, omgärdad som den var av flygbullermattor, senast 1975 skulle börja minska i befolkning trots de höga talen för kommunen som helhet. Prognosen visade i och för sig inte på något nytt fenomen - men det var nytt för Kalmar, det visade på en dynamisk situation även i färdigbyggda områden. Tidigare prognoser hade ju redovisat en tillväxt för centralorten till mellan 32-40000 invånare och sedan en stabil befolkning, men nu visade det på minskande siffror. När vi i kommunplanearbetet använde oss av Malmö kommuns datamodell för befolkningsprognos på delområden fick denna utveckling klarare konturer och pekade mot en minskning till 24-25000 invånare.

Överhuvudtaget innebar det något av en revolution i tänkandet när kommunen började arbeta med statistikområden och de statistikpaket som kunde beställas, vilket inkluderade folk- och bostadsräkningarna. Nu är detta så inkört att vi har glömt vilken enorm förbättring det innebar.

Ut: Totalsiffror, standardområden och Medelsvensson

In: Befolkningsprognos på delområden för olika åldersgrupper som medförde planeringsunderlag för skolor, daghem, butiker, kollektivtrafik. I generalplanen hade varje ny förort tilldelats ett eget högstadium men ingenting sades om vad de befintliga tomma högstadieskolorna skulle användas till

Trafikprognosen förutsatte uppgifter om en befolkningsfördelning

Bostadsräkningen kunde ges en geografisk dimension för att komma åt avgången av lägenheter

Kopplingen arbetsplatser - bostäder ledde till upptäckten att avståndet mellan dessa ökar, vilket medför en övergång från gång till cykel till bil (eller buss)

Bilnehavets ojämna fördelning (jämför diagram 1).

Statistikområdesindelningen har möjliggjort att gradvis frigöra vårt tänkande från planerarnas Typsvensson (förvärvsarbetande man med hustru och två barn, alla friska) till den fragmenterade bild som är dagens och morgondagens verklighet. Denna utveckling har fortsatt med relationerna bostad - hushållsfördelning, bostad - yrkesgrupp etc, vilket har klargjort den fysiska planeringens politiska dimension. Befolkningsprognoserna för de mindre områdena har också lärt oss en del om att hantera förändringens dynamik.

I kommunplan 1972 användes delområdesprognosen som planeringsförutsättning när nämnderna/förvaltningarna skulle bestämma investeringsbehoven liksom i trafikprognoserna. I kommunplan 1978 användes befolkningsprognosen dessutom till att bestämma orternas utbyggnad i förhållande till de ekonomiska förutsättningarna.

5.1.6 Kommunprognoser, 70-tal

Här måste jag återgå något till kommunprognoserna. I kommunplan 1972 arbetades alltså med alternativ 4 i länsplanering 1967 eller 60000 år 1980 och 64000 år 1985.

I samband med arbetet med länsprogram 1970 hade Kalmar ett besvärligt år 1971 då 1100 arbetstillfällen försvann. Fortfarande såg dock kommunledningen ljus på framtiden och allmänt kan sägas att vi var inte medvetna om att urbaniseringsprocessen var avslutad. Den övre gränsen sattes nu lika med alternativ 2 i länsplanering 1967 och detta tal på 58500 år 1980 användes också i den nu godkända kommunplanen. I länsprogram 1970 föreslogs emellertid en ny högsta nivå på 55000 invånare år 1980. Efter den första genomgången av dispositionsplanerna för Smedby och Ljungholm hade den senare orten bantats (1974) så att planeringen nu svarade mot länsprogram 1970. Då stagnationen fortsatte togs även det stora expansionsområdet bort 1975, vilket i praktiken innebar att kommunen nu saknade utbyggnadsreserver trots att Färjestaden på Öland växte snabbare än vad förutsatts från kalmarhåll. I länsplanering 1974 sänktes så talet ytterligare något och i kommunplanering 1978 utgick man ifrån en maximiprognos på 57000 år 1990. Trots att flera positiva beslut togs för Kalmar efter katastrofåret 1971 som högskola, statlig utlokalisering, etablering av Volvo var detta för små insatser för att nåverka befolkningsprognosen av följande skäl:

Den totala befolkningsökningen för Sverige hade avstannat på grund av minskad nettoinvandring och minskad nativitet. Det fanns inte längre någon tillväxt att fördela.

Urbaniseringsprocessen var avslutad och istället kom genom det ökande bilinnehavet en ökad pendling som förstärktes genom tillkomsten av Ölandsbron 1972.

Kvinnornas ökande förvärvsarbete, vilket medförde att det erfordrades flera arbeten för samma befolkning. Ökningen berodde som framgått tidigare av den samlade effekten av strävan av ett ökat oberoende mellan könen men också av ett ökat beroende av två inkomster i hushållet.

5.1.7 Kommunplanering 1978

I starten av kommunplanering 1978 var alltså förhållandena helt annorlunda mot bara fem år tidigare. Det fanns en stagnerande befolkning där den enda växande gruppen utgjordes av åldrarna över 70 år, en stagnerande ekonomi, en ökad uppmärksamhet på sociala förhållanden. Allt detta gjorde att arbetet blev mera försiktigt, mera ekonomiskt inriktat - vilket också möjliggjordes tekniskt av det faktum att vi hade en bredare erfarenhet och bättre hjälpmedel.

Vad gäller befolkningsprognoserna började vi ifrågasätta vissa antaganden som gällde utglesningen i det längre perspektivet. Det visade sig nödvändigt att införa någon undre gräns för befolkningen i centrala områden, ett asymptotvärde. Jämför diagr 7. I figuren syns också tydligt att befolkningstoppen varar så oerhört kort tid i ett visst område och ur dessa kurvor föddes följande resonemang.

Etapputbyggnad i nya områden

Bygga ut i anslutning till befintliga tätorter men i en ekonomiskt, socialt anpassad takt, dvs avpassad till ortens storlek

Satsa resurser på att underlätta omvandling av befintliga bostadsområden.

Etapputbyggnad är i och för sig ingen nyhet men här gjordes ett försök att matcha utbyggnadsriktningar mot varandra så att de ovanstående villkoren uppfylldes. Till detta bör fogas att i inledningsfasen gjordes en pendlingsmodell för hela regionen för att grovt kunna uppskatta pendlingen och då framför allt över Ölandsbron.

Diskussionen ovan har förts enbart kring befolkningsfrågorna och detta beror på att prognoserna på sysselsättningssidan stämt relativt bra. Synsättet i kommunens hanterande av näringslivsfrågorna hade förskjutits från nylokaliseringsarbete till att försöka hjälpa de egna företagen. Synsättet på befolkningsfrågan har också förändrats så att det som var bra på 60-talet (snabb ökning) nu hade ersatts av ett begrepp, balanserad utveckling där en ökning av förvärvsarbetandegraden ansågs viktigare. Denna omvandling har självfallet inneburit en svår omprövning för alla inblandade i den kommunala ledningen. Efter kommunplanering 1978 har också ett större arbete lagts ner på sysselsättningsfrågorna.

FOLKMÄNGD I NÅGRA STADSDELAR I KALMAR KOMMUN 1910-2000

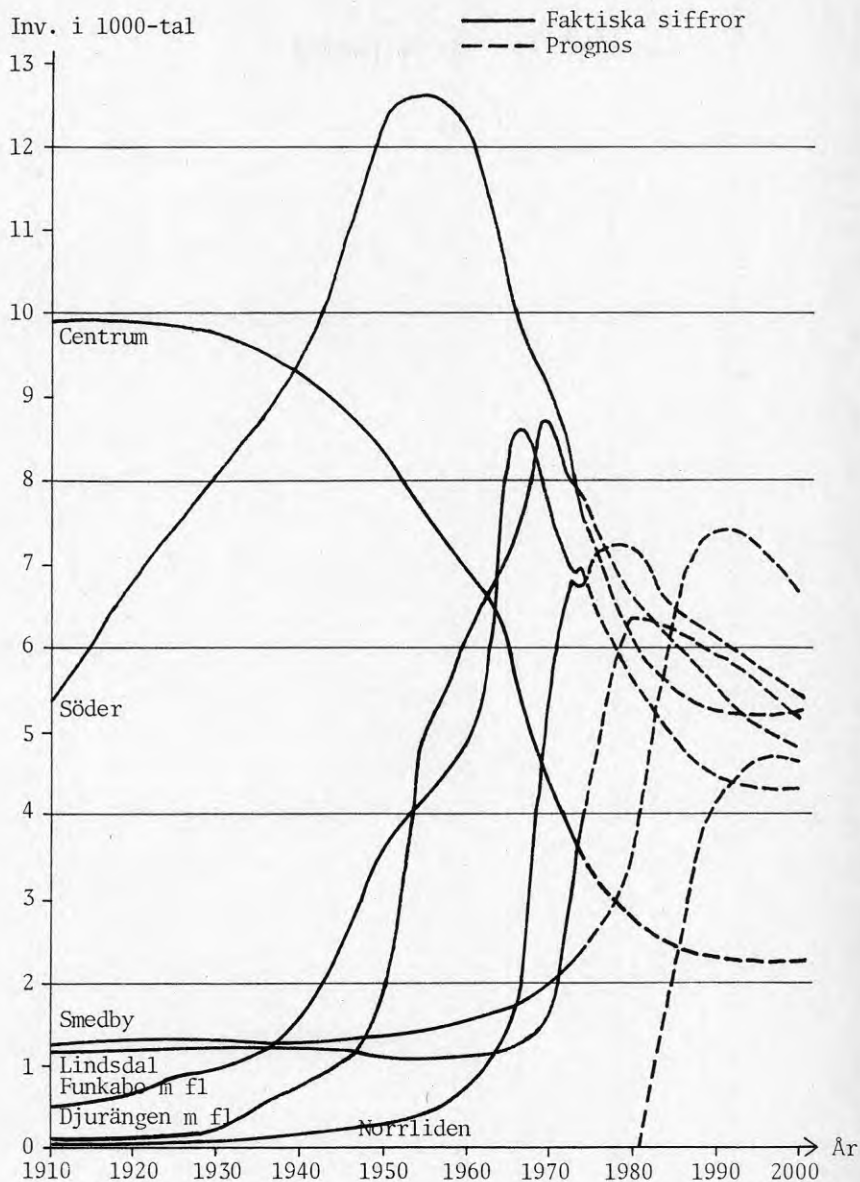


Diagram 7

5.2 Bostadsfrågorna

I de första kapitlen redovisas en syn på social planering där sysselsättning och boende utgör två av de viktigaste hörnpelarna. I enlighet med dispositionen i början på kapitlet skall jag här fortsätta med boendet. Bostadsbyggandet har teoretiskt en central roll i den kommunala verksamheten men har ändå på något sätt inte integrerats i praktiken i den fysiska eller den ekonomiska planeringen. För att något belysa orsakerna skall jag se detta historiskt.

"Bostaden har i alla tider hört till de primära värdena. En bra bostad är ett hem, som ger trivsel, värme, trygghet åt var och en och samhörighetskänsla åt familjen." 1)

Den neolitiska revolutionens stora betydelse var kanske möjligheten till en permanent bostad. Själva betydelsen av en fast punkt i tillvaron var att den kunde utgöra utgångspunkt för att mera varaktiga sysslor kunde utföras i hemmet. Nomaderna medför inte mer ägodelar, mat m m än vad de och deras lastdjur kan bära. I en permanent bostad kan mat lagras, hantverk utföras och en vidgad gemensam kultur utvecklas. Bostaden blev emellertid också ett medel för privatisering och demonstration av status. I de antika städerna fanns en klar uppdelning mellan patricier, plebejer och slavar. Bostadsfrågan har också alltid varit akut i storstäderna och blev därför också ett av de största direkta följdproblemen av urbaniseringen. Normalt anses ju också bostadsfrågan vara en direkt konsekvens av urbaniseringen, stadstillväxten och ses huvudsakligen som ett kvantitativt problem. Betydelsen av dessa frågor för kommunerna har tidigare behandlats i kapitel 2.

Det finns emellertid en annan sida av bostadsfrågan som inte är lika påtaglig men väl så viktig. Engels pekar 2) på detta och Marx skriver senare att bostaden blivit en vara. I och med att bostaden blivit en vara fås ett motsatsförhållande på marknaden mellan å ena sidan arbetet som vara där inkomstfördelningen bestäms av det pris arbetskraften kan säljas för (som inte bestäms av kostnader för mat, hyra etc) och å andra sidan är hyrorna bestämda av strukturen på hyresmarknaden. Denna motsatsställning ger en förklaring till bostadsmarknadens särställning.

Kapitalismen klarar inte att lösa detta problem därför att om hyresmarknaden skulle få bestämma arbetarnas inkomster skulle detta leda till en kollaps av arbetsmarknaden medan å andra sidan de erforderliga reduceringarna av hyreskostnaderna skulle leda till en kollaps av hyresmarknaden. Arbetsmarknaden är den starkare av dessa två och därför uppstår problemen på hyresmarknaden. Under 1900-talet framkom en provkarta på statliga och kommunala engagemang som fortgår än i dag med räntesubventioner, bostadsbidrag etc. Detta kommer även under 80-talet att vara ett av de tunga områdena för kommunerna, arbetsmässigt och ekonomiskt.

Lennart Holm har visat att 1946-48 års riksdagar lade den finansiella, juridiska och administrativa grunden för 30 års byggande genom koppling av bostadsförsörjningslagen, planmonopolet och de allmännyttiga bostadsbolagen. Lönnroth har å andra sidan visat att de statsfinansiella frågorna som rörde betalningsbalansen uppsköt den planerade ökningen av bostadsbyggandet under hela 50-talet.³⁾

Som tidigare visats sammanföll på detta sätt på 60-talet urbaniseringens slutfas med ett uppdämt behov på bostadsmarknaden att bygga bort undermåliga bostäder och trångboddhet.

Kombinationen av en ökad hushållsinkomst och ett ökat bilinnehav gav sedan en möjlighet att låta vissa delar av bostadsmarknaden att dras in i kapitalets fält. Den ägda bostaden blev nu mera påtagligt en vara på marknaden, en konsumtionsartikel (och bas för vidare konsumtion) och det ev ideologiska motståndet bröts slutligen i början på 70-talet när de tomma lägenheterna började uppträda. Flerfamiljshusproduktionen avstannade därmed nästan helt. Därmed hade en utvecklingskedja slutförts som började med bostadsnöd till 60-talets bostadsbrist över 70-talets tomma lägenheter till sena 70-talets kapitalplaceringsobjekt med en samtida ny bostadsbrist för småhushållen.

Det unika i den svenska situationen var att när målet med balans på bostadsmarknaden uppnåts och visst överskott av lägenheter erhållits (ett av målen i generalplan 1968 för övrigt) för att medge en viss rörlighet - då förändras i ett slag själva grundvalen. I enlighet med resonemanget i början på kapitlet kan inte bostadsmarknaden vara ledande utan en sådan balans kan bara vara tillfällig.

5.2.1 Kalmar i Sverige

I Kalmar kommun gav riksutvecklingen direkta genomslag. I januari 1950 framfördes ett förslag att bilda ett kommunalt bostadsbolag, Kalmarhem vilket genomfördes 1951. År 1950 var huvuddelen av lägenheterna i privat ägo även om HSB och Riksbyggen svarade för mindre andelar. 1960 hade Kalmarhem 8,6 procent och bostadsrättsföreningarna 11,7 procent och 1975 var motsvarande siffror 13,3 resp 18,0 procent. Den svenska debatten kring höghusbebyggelse satte spår i Kalmar genom tillsättande av en särskild höghuskommitté som arbetade 1954-1957. Det färdiga förslaget omfattade två centrala punkthus samt ett nytt punkthusområde och förslaget genomfördes. Tomträttsfrågor togs upp i en motion 1959 och förverkligades 1966 och kom att omfatta alla flerfamiljshus men endast ett 80-tal småhus byggda 1968-70.

5.2.2 Bostadsbyggnadsprogram

I övrigt var det ganska lite debatt om bostadsfrågorna på 50-talet, vilket är i linje med den låga aktiviteten överhuvudtaget. I samband med och före miljonprogrammet märks en ökad aktivitet. 1964 gjordes, efter krav från flera politiker, en redovisning av stadsplaneläget och bostadssituationen i fullmäktige och Vattenbyggnadsbyrån fick i uppdrag att upprätta ett bostadsbyggnadsprogram.

Det första egenproducerade programmet upprättades 1966. Den aktiva situationen på bostadssidan ledde till skapandet av den första kommunala projektorganisationen som svarade för samordning av ett större bostadsområdes utbyggnad Norrliden. Denna utbyggnad blev kulmen på flerfamiljshusbyggandet och kom att avsluta miljonprogrammet i Kalmar. Norrlidenprojektet ledde till en mera aktiv debatt också kring bostadskomplementen butik, post, grönytor etc där inte minst butiksfrågan diskuterades. Nätplanering som teknik⁴⁾ ledde till en ökad förståelse både för tidsåtgången och sambanden i planeringen men i första hand gällde detta dock de tekniska förvaltningarna. Storskaligheten i samordningen fick också ett uttryck i en nätplanering av ett integrerat högstadium i Norrlidens centrum. Detta projekt kom emellertid också att ge klara indikationer på de problem som integrering över förvaltningsgränserna medför när det gäller de sociala förvaltningarna. Det är lättare att samordna rörgravar än mänskliga aktiviteter och det gäller både i planeringsskedet och i driftskedet.

Bostadsområdet Norrliden är ett av många exempel på ett svenskt miljonprogramområde. De på 60-talet (genom bostadslånebestämmelserna) allena rådande trevningshusen bär upp området men den näst sista etappen (Kalmarmen) innehåller tvåvåningshus med separata ingångar som ett försök att bättre svara mot kravet på markkontakt. I området experimenterades också med flexibla lägenheter, kvartersgårdar och insprängda aktiviteter som fritidshem, barnavårdscentral, läkarstation, hem för utvecklingsstörda etc.

Kalmar kommun drabbades som tidigare nämnts av en kris på sysselsättningssidan 1971-72. Hösten 1972 invigdes Ölandsbron, vilket medförde att Kalmars pendlingsomland utökades med en ny förort där byggnationen främst var inriktad på småhus. I Kalmar kommun tvingades kommunledningen motvilligt att följa med i utvecklingen mot ett ökat småhusbyggande.

Den sista etappen i Norrliden (Riksbyggen) som skulle vara färdigbyggd 1973 avbröts när flera lägenheter i Norrliden började stå tomma. Projektet förryckte sedan Kalmars bostadsplanering under flera år och husen är ännu 1979 inte slutförda. Detta är exempel på den ihållighet som finns inbyggd i det kommunala bostadsbyggnadsprogrammet.

I diagram 8 har jag försökt åskådliggöra situationen vad gäller byggda lägenheter, tomma lägenheter och kommunala bostadstillägg. 1976-78 är de enda nya flerfamiljs-hus som byggts utförda av det kommunala bostadsbolaget - och byggda som fristående marklägenheter (varför de i statistiken räknas som småhus).

De tomma lägenheterna sammanföll med tiden efter Ölands-brons tillkomst och var som mest 400 i mitten av 1973. 1974 utvidgades bostadstilläggen att gälla även icke-barn-familjer, varefter de tomma lägenheterna försvann. Det blev en ny bostadsbrist som främst drabbar de unga och speciella kategorier som studerande. Bostadsbyggandet är en trög sektor och byggandet kom inte igång bland annat av det skälet att kostnadsnivån hade stigit kraftigt. Skillnaden mellan gamla och nya lägenheter i samma område kunde uppgå till 35 procent.

I en särskild rapport i kommunplaneringen⁵⁾ om sociala aspekter togs bostadsområdenas ytkonsumtion upp. I äldre bostadsområden var markkonsumtionen 115-150 kvm per rums-enhet medan den i sena femtiotalsområden sjunkit till 70-80 kvm för att i sextiotalsområdena åter stiga till 150 kvm. Det första villaområdet från 1930-talet krävde en yta av 275 kvm per rumsenhet medan sjuttiotalsområdena krävde 300 kvm per rumsenhet. Den totala markkonsumtionen var i Kalmar tätort knappt 300 kvm per invånare medan den i småtätorterna var ungefär 1000 kvm per invånare.

Diskussionen kring markkonsumtionen har skärpts i Kalmar på 70-talet. Detta beror på att de ökade ytan-språken för tätorterna ställts mot bl a en ändrad jordbrukspolitik. 1967 års jordbrukspolitik var helt annor-lunda än 1976 års politik, vilket medförde t ex att i generalplan 68 är inte jordbruksmarken en planerings-fråga medan det i kommunplanering 78 var en av de tyngs-ta restriktionerna. Till debatten kan också föras krav i den fysiska riksplaneringen och energihushållsdebatten och då inte minst driften av den byggda miljön.

På karta 4 redovisas den kraftiga utökning av den bebygg-da yta som skett i Kalmar sedan 1950. Jämförs dessutom ett typiskt 60-talsområde - Norrliden - med ett typiskt 70-tals-område - Lindsdal - så får vi en klar skillnad (karta 3) in-te bara i ytåtgång utan även drift av befintligt vägnät. Sam-mantaget pekar detta mot att slutsatsen i kapitel 4 om en hårdare kamp om markanvändningen var riktig och samtidigt pekar detta mot önskvärdheten av en tätare bebyggelse sett ur ett samhälleligt perspektiv.

ANTAL BYGGDA LÄGENHETER, ANTAL TOMMA LÄGENHETER OCH ANTAL BOSTADSTILLÄGG 1967–1979

Källa: Statistisk årsbok för Kalmar kommun

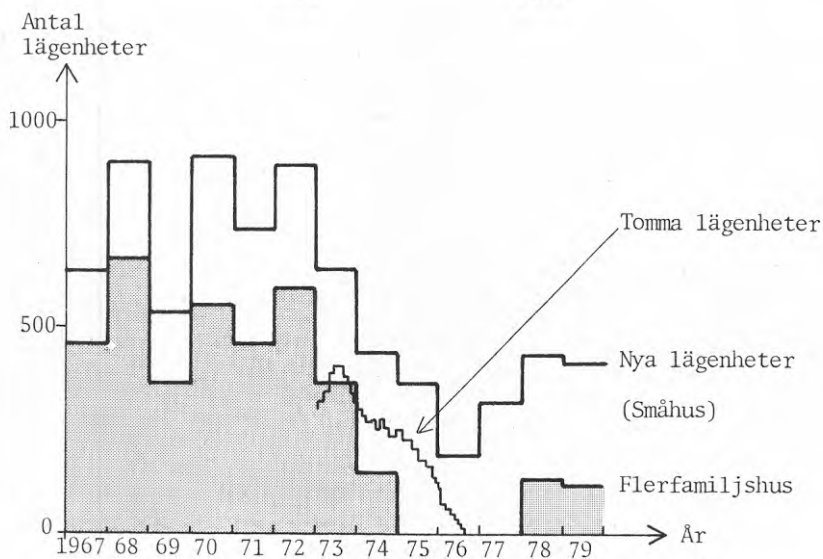
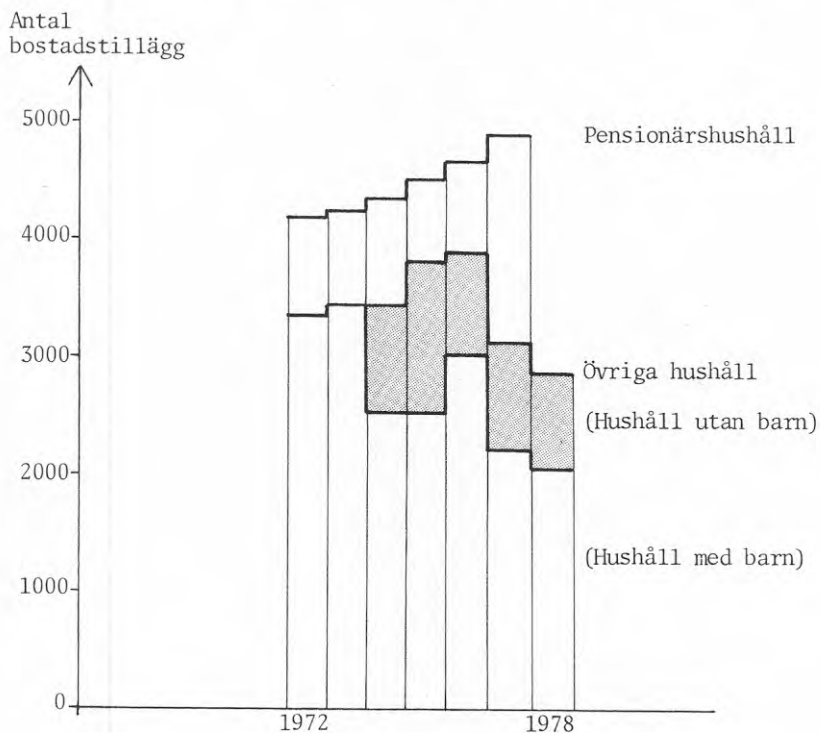
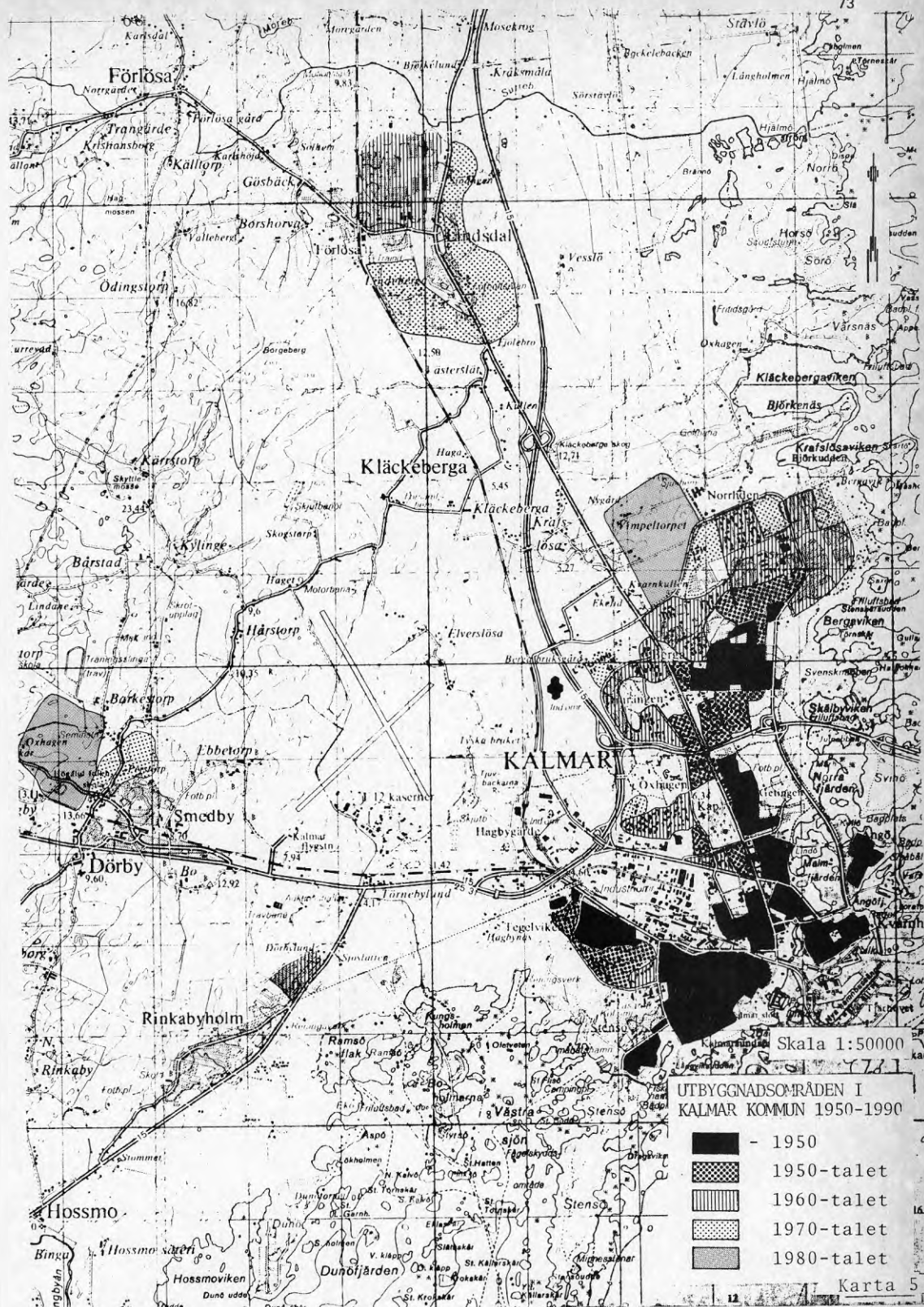


Diagram 8



BOSTÄDERNAS ÅLDERS- OCH STANDARDFÖRDELNING 1960-1975

Källa: FoB 1960, 1965, 1970 och 1975

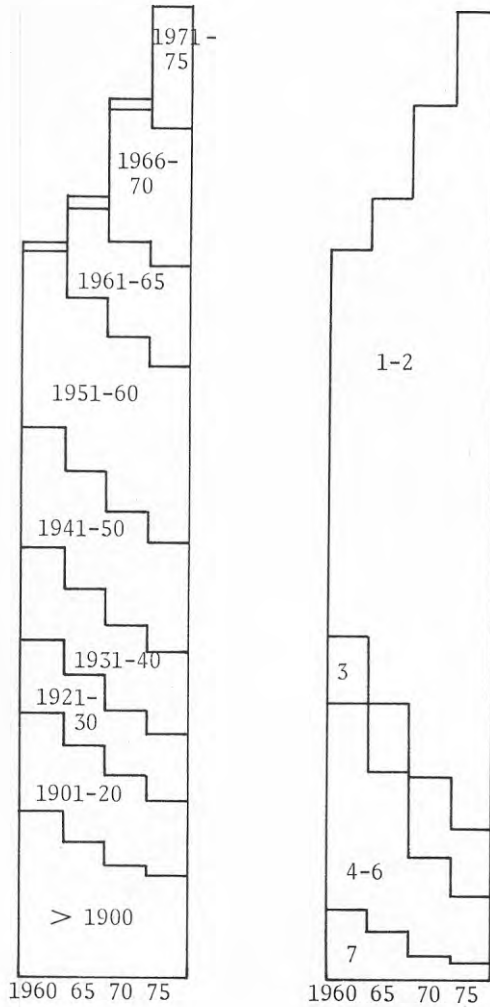


Diagram 9

Individen som köpare av en önskvärd vara, understödd av byggherrar, husfirmor, stadsbidragsbestämmelser står mot individen som samhällsmedborgare, som skattebetalare när det gäller driftkostnader, oljekostnader, kollektivtrafik etc och bevarare av det öppna landskapet och en tryggad försörjning.

En jämförelse mellan olika bostadsområden i Kalmar som gjordes 1977⁶⁾ visade att den enskilde köparen inte behövde betala mer kontant för en 1 1/2-plans villa på 170 kvm än för ett tvåvånings radhus på 120 kvm på grund av lånebestämmelserna. Vem väljer i detta läge som individ eller medborgare?

Diagram 9 visar på de förändringar som skett i husbeståndet under 60- och 70-talen vad gäller åldersfördelning och standard. Det bör betonas att förändringar i hushållsstorlek har haft en stor inverkan på resultaten. Detta gäller för övrigt det tidigare resonemanget kring ytkonsumtion. Här kan också konstateras att i generalplan 1968 räknades med en boendestandard på 1,65 rumsenheter per boende 1985 och 1,70 för 1990. Redan 1975 var denna siffra 1,75. Vi vet väldigt lite om vad denna ökning av utrymmesstandarden har kostat oss och kommer att kosta oss på sikt. Uppenbart är att vi får en fortsatt kraftig ökning av utrymmesstandarden när barnen flyttar från 70-talets villaområden in på 80- och 90-talen och samtidigt vet vi att pensionärerna genom ATP får en relativt sett bättre ställning ekonomiskt.

Vad som oroar mest är kanske ändå inte de ökade samhällsliga driftkostnaderna utan de ökade kostnaderna för de äldre husen som hotar att totalt bryta sönder bostadsmarknaden speciellt med tanke på att hushållen är mindre stabila idag än tidigare. Nya områden borde byggas med en för oss i dag okänd flexibilitet som skulle kunna lösa de problem som uppstår i våra färdigbyggda, låsta områden. Detta leder till en aktivare bostadspolitik med sociala förtecken.

Hänvisningar. Kapitel 5

- 1) Krantz, Jensen, Bostäder. Rabén och Sjögren, Stockholm 1963
- 2) Engels. The Condition of the Working Class in England (1892). Panther Books 1974
- 3) Lönnroth. Thema Teori II
- 4) Jämför Fogs artikel i Plan 4.77
- 5) Malmborg m fl. Sociala aspekter (Kalmar kommunplanering 1977)
- 6) Malmborg, Möller. Utvecklingstendenser inom Kalmars bostadsområden. Ett diskussionsunderlag

KAPITEL 6. MARK OCH EKONOMI

6.1 Utveckling av fysisk-ekonomisk planering6.1.1 Inledning

I kapitel 5 har några fakta om Kalmar kommun redovisats. Innan jag går in på planeringens utveckling finns det starka skäl att återknyta till diskussionen om planeringens perspektiv.

I Kapitel 3 redovisas en tabell över förändringar i planeringsfilosofin uppställd enligt Kuhns paradigmatänkande. I Sverige (liksom i England) kan år 1947 ses som ett avgörande steg i paradigmutvecklingen.

Comprehensive land use planning	1947 tillskapades planinstrumenten generalplan och regionplan
Creation of planning and zoning power	Generalplaneinstitutet angav vägar att få planen genomförd
Creation of American City Planning Institute	Föreningen Plan bildades 1947
Legitimation of land use planning as a function of local government	Generalplanen avsågs bli en kommunal angelägenhet

År 1947 innebar alltså en start för ett nytt planeringstänkande som enligt kapitel 1 och 2 var nödvändigt i den nya fasen av samhällets utveckling. Enligt Kuhns teori skall sedan den bärande idén förstärkas genom teoribygande och forskningsinsatser, vilket också skedde. Planeringstänkandet medförde också att andra kategorier som geografer drogs in i arbetet.

Nästa steg blir då att upptäcka att alla frågor inte kan lösas inom det paradigmsom är uppställt.

Criticisms of planning. Effectiveness in the political environment	Generalplaneinstitutet var alltför krävande politiskt och ekonomiskt för att kunna få politisk förankring. Regionplanen var å andra sidan alltför kravlös för att nå ett politiskt engagemang. Typiskt är också att i många fall var det konsultbyråer som fick dra upp riktlinjerna för kommunernas utveckling.
Inability to predict or deal with social or racial problems	Planering var i det dåtida praktiska tänkandet nära nog synonymt med fysisk planering. Inte

desto mindre hade planeringen en totalplaneringssyn som dessutom gavs en neutral, objektiv prägel. Misslyckandet att fånga in de politiska, sociala frågeställningarna har därför slagit hårt mot planeringstänkandet i sin helhet - och inte mot misstolkningar av vad den fysiska planeringen kunde svara för.

Criticisms of planning methods

Planeringen har kritiserats för dess arbetssätt varvid dock den främsta kritiken kommit att gälla planeringens ovanifrånkaraktär

Criticisms of unitary and homogenizing premisis

För att få planeringen gripbar för planerarna tillämpades en rad generaliseringar och abstraktioner. Härvid missades dels variationerna i det mänskliga livet och dels de sociala spänningar som bär upp det politiska livet. Här vill jag bara påminna om figurerna 2 och 3.

Det tredje steget - en paradigm i kris - har varit en 70-talsfråga. I kapitel 3 redogörs för de utvecklingslinjer som det arbetats med teoretiskt och praktiskt. Avsikten med detta kapitel är att med konkreta exempel visa på några av de punkter som tagits upp i denna inledning.

Samordning av fysisk och ekonomisk planering har länge varit ett modeord och mycket har också redovisats i detta ämne. Kvar står dock det faktum att hittills har inget resultat redovisats som kan sägas ha löst denna fråga. Jag berörde detta i BFR 1976:33, där jag hänvisade till Harvey. Harvey påpekade 1973¹ att något metaspråk, som gör att både ett rumsligt språk och ett substansspråk kan kombineras i en analys ännu inte är konstruerat.

Brorström-Malm² redovisar en typisk syn från ekonomihåll angående Luleås planering: "Integrering av budget och fysisk planering medförde att det blev de fysiska planerarna som styrde den ekonomiska planeringen" men att senare "En svängning från fysisk planering till styrning kan därför sägas känneteckna stagnationen" och drar den rent paradoxala slutsatsen: "Tyngdpunkten i planeringsarbetet ligger idag på ettårsbudgeten". Vem kan planera med en ettårshorisont?

Schick sammanfattade diskussionen i några belysande motsatser som jag vill repetera från den tidigare byggforskningsrapporten. "Ekonomien har en känsla av knapphet, han pekar på kostnader och underlåter att tänka på morgondagen eftersom den bara medför ökade utgifter".

"Den fysiske planeraren har en känsla av möjligheter, han pekar på nyttan och har en känsla av att morgondagen skall innebära en befrielse från dagens bördor och begränsningar." I Sverige är dessutom utbildningen för två av de viktigaste grupperna i detta sammanhang, socionomen och arkitekten, så artskild att bara det försvårar en dialog. Ekonomen har en redovisnings-bias, det skall stämma på öret - medan arkitekten har en konstnär-bias, han skall vara ensam om sitt verk, det som är gjort före honom förkastas (han måste börja om på nytt).

6.2 Bostadsbyggnadsprogrammet som länk

I detta sammanhang skulle bostadsbyggnadsprogrammen ha kunnat spela en viktig förmedlande roll eftersom de dels innehåller en rumsdimension och dels en tids- och investeringsdimension. Problemet att kunna samordna fysisk och ekonomisk planering kan paradoxalt nog vara ett av skälen till att bostadsbyggnadsprogrammen haft svårt att få tillräcklig tyngd. Men det kan finnas andra skäl.

Bostadsbyggnadsprogrammen har en mellanställning så till vida att det erfordras för det första kommunala investeringar för det andra färdiga stadsplaner som är beroende av länsstyrelse och markägare och inte minst för det tredje att det finns byggherrar som är villiga att bygga vid den tidpunkt kommunen planerat. För det fjärde erfordras statliga tillstånd för byggstart. Det är med andra ord en rad intressenter som skall samordnas tidsmässigt för att nå uppställda kommunala mål.

6.2.1 Bostadsplanering i Kalmar

Bostadsbyggnadsprogrammen (BBP) består av två delar, en behovsdel och en genomförandedel. I Kalmar har den förra utarbetats av statistikkontoret och den senare av fastighetskontoret. Kalmar kommun ålades av staten (liksom flera andra kommuner) att upprätta dessa program för att staten skulle kunna bestämma kvoterna för igångsättnings-tillstånd. Under 1960-talet var byggandet attraktivt och behoven större än tillgången varför det uppstod en konkurrens mellan kommunerna. Det gällde som tidigare påpekats att få fram höga behovstal för att få höga kvoter. Bostadsbristen var en av de mera betydande flaskhalsarna vid företagslokaliseringar och utvidgningar. De första programmen får därför i första hand ses som en produkt riktad till staten med begäran om erforderliga kvoter.

Projektet Norrliden gav dock en anvisning om att programmet kunde vara ett instrument för att redovisa samordning i exploateringsprocessen. Programmet innehöll däremot mycket lite av bostadspolitisk debatt och behandlades enbart i fastighetsnämnden.

Efter kommunplan 1972 infördes ett längre perspektiv med syfte att få grepp om de ekonomiska konsekvenserna av nya områden. Detta längre perspektiv utfördes på statistikkontoret som en del av de gemensamma planeringsföresättningar från 1976. Det kan sägas ha tagit cirka 10 år från det bostadsbyggnadsprogrammet infördes i kommunen tills det upplevdes som ett i första hand kommunalt program och inte en statligt infordrad uppgift. Denna senare omställning hänger säkerligen också samman med att kvoternas betydelse urholkades när bostadsproduktionen sjönk kraftigt. Denna attitydförändring blir klarare efter kommunplanering 1978 då de mindre tätorterna redovisas var för sig liksom olika saneringsprojekt. De förändringar som nu genomförts gör det möjligt att mer aktivt arbeta in de nya kraven kring förnyelse, miljöskydd och så småningom även sociala aspekter. Detta tas upp i sista kapitlet.

De stadsbyggnadsekonomiska övervägandena var i början uteslutande av samordningskaraktär, dvs kan man samordna ledningsdragningen så slipper man gräva två rörgravar. Däremot fanns i början på 70-talet inte några siffror på vad en viss gata eller ledning kostade eftersom någon uppföljning på objekt inte gjordes. Först 1975 hade gaturkontorets verksamhetsplanering utvecklats så att en kostnadsuppföljning fungerade. Detta har för övrigt ett direkt samband med den omorganisation som gjordes av kontoret. I kommunplan 1972 fick en annan metod (SCAPE) användas för att bestämma utbyggnadskostnaden. I kommunplanering 1978 användes en iterativ metod byggd på flera samråd med de tekniska förvaltningarna och där tyngdpunkten låg på utnyttjande av befintliga resurser.

En utvärdering visar att bostadsbyggnadsprogrammen fram till 1975 i stort sett var produkter som avspeglar en trubbig politisk målsättning (fördelning flerfamiljshus/småhus) snarare än behovsorienterad. Ett stort problem vid en jämförelse över tiden är den ändrade synen på långsiktiga behov kopplade till befolkningsprognoserna och hushållsfördelning och de kortsiktiga frågorna kring småhusbyggandet.

1975 års program var det första där de nya lägre befolkningsprognoserna slår igenom. Här kan konstateras att från krisåret 1971-72 tog det 3-4 år innan den nya situationen accepterades. Först i och med kommunplanering 1978 får vi ett bättre samband mellan bostadsbyggnadsprogrammet och den ekonomiska långtidsprognosen. Efter kommunplanering 1978 har vidare tre projekt dragits igång för att ge en ökad förståelse för detta samband stadsbyggnadsekonomi i områdesplanearbete (1), ekonomin i förnyelseområden (2) och områdesredovisning av kostnader i KELP (3).

redovisning av kostnader i KELP. Samtidigt kan vi här se en ny omställning. När kvantiteten i nybyggandet gått ner ställs större krav på avvägning mellan olika områden och konkreta frågor som radhus eller flerbostadshus i centrala lägen, borttagande av smålägenheter i äldre områden, regioncentrum contra bostäder.

6.2.2 Effekter av ändrade yttre förutsättningar

Norrliden och den nya förorten Lindsdal kom att hamna mitt i den stora omställningsperioden 1972-73. Två flerbostadshusprojekt som skulle ha färdigställts 1972 resp 1973 genomförs nu först 1980. I Lindsdal skulle tätorten varit fullbyggd 1977 så sent som i 1973 års program. Lindsdal ser också ut att bli i stort sett fullbyggt 1980. Den sydöstra delen av Lindsdal erbjuder ett intressant studieobjekt kring vad som händer i ett område med samspelet mellan fysisk planering och en ryckig bostadsplanering. 1970 skulle området omfatta 650 lägenheter varav 400 i flerfamiljshus. 1971 hade antalet höjts till 740 (500) för att 1972 vara uppe i 900 (624). Befolkningstoppen hade därmed höjts med 700 personer eller i andra termer med 6 klassrum. 1973 slog förändringen igenom och det föreslogs 420 (140) för att sedan i 1974 års program åter vara uppe i 800 (450). 1975 hade så befolkningsprognosen ändrats och flerbostadshusbyggandet avstannat. I detta läge fanns endast småhus kvar. Det faktiska antalet blev så småningom 545.

Den utdragna utbyggnadsperioden i både Norrliden och Lindsdal ledde till att befolkningstoppen blev lägre än vad som från början antogs. I diagram 7 på sidan 62 syns för övrigt ett hack i befolkningskurvan för Norrliden orsakad av de tomma lägenheterna.

Den här utvecklingen har stor betydelse för den diskussion som fördes om högstadieskolorna i kommunen eftersom den nya högstadieskolan på norr blev överdimensionerad och tillsammans med en annan högstadieskola på norr kan de ta emot alla barn från Lindsdal. Högstadieskolan i Lindsdal som utlovats i generalplan 1968 erfordrades därför inte. I den fysiska (statiska) planeringen fanns det utrymme markmässigt, för en högstadieskola, som det sedan inte fanns ekonomiskt utrymme för. En osäker fråga i sammanhanget är hur denna fråga skulle ha prioriterats i ett socialt planeringstänkande. Kanske skulle ytstandarden ha minskats kraftigt i Lindsdal för att möjliggöra en högstadieskola?

6.2.3 Byggnadsnämnden - en statlig nämnd

En helt annan infallsvinkel när det gäller samordning av fysisk och ekonomisk planering är av politisk art. De flesta politiker, framför allt äldre, betraktar fortfarande

de byggnadsnämnden som en mer eller mindre statlig institution medan den ekonomiska planeringen och kanske speciellt budgeten anses som den kommunala hjärteangelägenheten. Detta synsätt har förstärkts genom olika initiativ historiskt. 1951 gjorde länsstyrelsen en undersökning av behovet och den lämpliga omfattningen av en regionplan i kalmartrakten. Arbetet leddes av en arbetsgrupp bestående av landshövding, länsarkitekt, överlantmätaren och vägdirektören och sekreteraren var länsassessorerna.

På motsvarande sätt inleddes arbetet med generalplan 1968: "Representanter för Kalmar stad, Dörby och Läckeby kommuner sammanträdde 1963 inför länsstyrelsen och överlade rörande viss samordning av samhällsplaneringen för de tre nämnda kommunerna". Denna sammankomst är intressant av flera skäl, inte minst med tanke på debatten om kommunblocken. Det var alltså länsstyrelsen som fick ta initiativ i en fråga som berörde tre kommuner synnerligen påtagligt och landssekreteraren utsågs till ordförande samt planeringsdirektören som sekreterare under första året. Arbetet bedrevs sedan av en konsult, VBB, för planarbetet i stort samt en annan konsult, Bachmans Ingenjörbyrå vad gäller trafikfrågorna.

6.3 Generalplan 1968

Generalplanarbetet påbörjades 1964 i samband med bostadsbristen och kan på många sätt sägas vara en tidstypisk plan. Ser vi den i ljuset av paradigmdiskussionen så har vi placerat den i en period där den fysiska planeringen var oomstridd. Produkten som eftersträvades var en generalplan som skulle ge en slutför bild för en tänkt utveckling. Själva genomförandearbetet blev därför mindre intressant liksom vad som skulle hända om utvecklingen förändrades.

Generalarbetet bedrevs så att 16 delrapporter utarbetades och muntliga samråd ägde rum med länsarkitekt och vägförvaltning. Däremot inhämtades inga skriftliga yttranden. Det intressanta med arbetet var att parallellt med den principiella planutformningen redovisades dispositionsplaner med en hög (fysisk) detaljeringsgrad. Detta skedde i september 1964 och först i mars 1965 redovisades bostadsbebyggelsens markbehov och i september motsvarande för industrin. Dvs genom att så snabbt driva fram slutliga planprodukter för diskussion kom den översiktliga debatten bort helt. Detta trots att den principiella planutformningen var intressant därför att den till skillnad från regionplanen var uppbyggd kring en stadsbyggnadsteoretisk princip. Denna modell har varit avgörande för samhällsbyggandet i Kalmar under hela 70-talet och ger återverkningar långt fram i tiden.

Vid det läge då principen låstes fast var endast tre av de sju kommunerna i den blivande storkommunen med. Principen var en central kärna med satellitorter inordnade i ett kvalificerat trafiksystem (SCAFT). Den byggde på en hård separering av verksamheter från den hårt exploaterade och omvandlade stadskärnan till aktivitetsfattiga satellitorter. Kartan är mediet för en beskrivning av den sociala verkligheten. "För att ge en konkret bild av de föreslagna utbyggnadsprinciperna illustreras i kartform samhällets utformning vid en viss tidpunkt". "Adekvat är således att karaktärisera planförslaget som en illustration av kalmarområdet vid en befolkning av 54000 invånare". Generalplanen var klar i början på "miljonprogrammet" och efterföljdes av en kraftig genomförandeaktivitet. Det pressade läget på bostadssidan medförde att generalplanen godtogs utan någon större debatt och utan några som helst ekonomiska kalkyler. Den ekonomiska planeringen kördes över totalt och där för övrigt den första KELP-en inte kom förrän 1967.

Norrlidenområdet fick ur social synpunkt en mycket speciell profil. Småhus och flerfamiljshus skildes åt av en större trafikled. Småhusen lades närmast kusten och flerfamiljshusen blev följaktligen instängda inom en trafikled enligt SCAFT-principen. Själva kustremsan skulle i och för sig reserveras för rekreationsändamål (målades grönt i generalplanen) men detta tappades bort helt vid genomförandet. I övrigt skall bara konstateras att där tyngdpunkten av arbete och intresse förlades, till dispositionsplanen, så genomfördes endast till punkt och pricka (Norrliden) och en i stora drag (Lindsdal) medan de tre övriga aldrig blev aktuella därför att förhållandena förändrats.

Vi kan om vi så vill se generalplanen i den idédebatt som fördes. Generalplanen redovisar i förhållande till regionplanen ett klarare uttalande för privatbilismen (kollektivtrafiken nämns inte) men också trafiksäkerhetsfrågan - motorvägen, cityring, tre parkeringshus i centrum men också trafikseparering, utanfrånmatning och gångtunnlar. Generalplanen redovisar också en mera genomtänkt struktur och ett mer konkret tänkande när det gäller arbetsplatser. Fortfarande saknas dock ett genomfört resonemang vad gäller själva genomförandet av planen. "Metodiken för kostnadsberäkning av generalplanealternativ är emellertid ännu utvecklad" som får anses som ett sannare påstående än regionplane författarens påstående tidigare, vilket ledde till kommitténs förslag att "generalplane förslaget inte nödvändigtvis behöver åtföljas av ett konkret förslag till etappindelning". Ett beslut om etappindelning togs emellertid omedelbart och eftersom detta beslut hade strategisk betydelse skall det kommenteras något.

Norrlidenområdet låg i Kalmar stad och prioriterades först. Detta var säkerligen också ekonomiskt riktigt. Nästa område som kunde bli aktuellt var antingen Lindsdal som låg delat mellan Läckby och Dörby kommuner eller Smedby och Rinkabyholm i Dörby kommun. I avsaknad av ekonomiska beräkningar var det som upplagt för en politisk diskussion.

I Smedby var man först betänksam över omfattningen på utbyggnaden medan man i Läckeby kommun, genom sitt kommunalråd agerade kraftigt. När politikerna i Smedby började vara överens om tagen var beslutet om prioritering av Lindsdal i praktiken redan fattat. Det anmärkningsvärda är alltså att först togs beslut om själva huvudprincipen och senare etappindelningen utan att någon ekonomisk kalkyl presenterades eller för den delen att någon offentlig debatt fördes.

Vad som haltade i övrigt i arbetet var avsaknad av en översiktlig grundundersökning men allvarligare var den statiska synen på befolkningen (se föregående kapitel). Materialet ger mycket lite av den sociala spänning som finns i samhället och den segregation i olika former som förslaget skulle accentuera. Inte så att jag tror att den fysiska planeringen kan ges någon större skuld i problemen i området - men den utveckling som drivits fram i det urbaniserade samhället och når sin kulmen med bilismen accepteras relativt okritiskt och tillåts slå sönder det gripbara rummet.

De kritiska röster som noterats gällde från både höger och vänster att man på ett olyckligt sätt bitit sig fast i den gamla stadskärnan med parkeringshus som följd. Kommittén var emellertid enig och deras förslag gick igenom ograverat i stadsfullmäktige. Vad gäller mitt påstående att planerare önskar börja på nytt kan vi se VBB:s behandling av regionplanen.

6.3.1 Markanvändningsplan 66

I Mars 1966 uppdrog samarbetsnämnden för Kalmar kommunblock åt K-konsult att upprätta en markanvändningsplan. I generalplanen konstaterades att redan denna plan kan komma "att ställa generalplaneförslaget under diskussion". Kommittén beslöt dock att initiativ av detta slag skulle tas av ett föreslaget generalplanekontor och samarbetsnämnden. Det föreslagna generalplanekontoret hade redan fått följande arbetsuppgifter:

- Uppföljning och aktualisering av generalplanen
- Fördjupning av cityplan och utarbetande av trafikledsplan
- Statistiskt arbete
- Utvecklingsarbete av planförslaget

Stadsfullmäktige fattade beslut om ett nytt kontor i maj 1966. En efterkonstruktion skulle förmodligen visa att detta kontor skulle ha behövts redan 1967. Sekretären påpekade för övrigt i rapporten att det stora värdet med förslaget trots allt inte var en sammanställd karta med text utan kanske själva planeringsarbetet som tvingade de berörda organen att tänka på längre sikt. Detta påpekande ger en nyckel till 70-talets utveckling men också ett svar för att förstå den brist på framförhållning som ledde till svårigheterna 1972 och senare.

1971 hade planberedskapen nått ett bottenläge.

Markanvändningsplanen verkar inte ha resulterat i något större intresse, vilket är att beklaga eftersom ett förankrat arbete hade förbättrat situationen avsevärt inför arbetet i storkommunen. Likheten med regionplanen är påfallande (planförfattaren hade deltagit i denna) men har en klarare inriktning mot en naturvårdsplan. Ekonomiska kalkyler saknas följaktligen helt.

En liten parentes när det gäller det översiktliga planarbetet som måste slå en utomstående iakttagare är den totala bristen på samarbete över sundet trots tillkomsten av Ölandsbron. Länsstyrelsen inbjöd de båda parterna, dvs generalplanekommittéerna att bilda en arbetsgrupp vilken konstituerades 1967, dvs fem år före brons färdigställande.

Något egentlig gemensamt arbete utfördes aldrig och det samma gällde för de båda regionplaneförbunden på 70-talet trots att detta kraftigt påyrkades av både länsstyrelsen och planverket. En av orsakerna kan vara själva indelningsreformen. Kalmar kommun färdigbildades 1971 men ölandskommunerna först 1974, dvs efter Ölandsbrons invigning. Båda sidor hade alltså att i stor utsträckning klara av interna problem efter den nya reformen. Samarbetssvårigheterna ligger emellertid djupare än så och har historiska rötter.

6.3.2 Förarbete till kommunplan 1972

Det blivande generalplanekontoret fick emellertid inte som första uppgift att se över generalplanen utan att ta fram material som motvikt mot länsindelingsutredningen SOU 1967:34. Kontoret fick på detta sätt en inriktning mot statistik och regionala frågor, dvs punkt 3 å omstående sida. Till detta bidrog sedan länsplanering 1967 och kommunsammanläggningen. Först hösten 1969 togs underlag fram för en ny kommunomfattande plan som redovisades i ett PM i januari 1970. Materialet var traditionellt upplagt men ger ändå en viss vägledning om en ändrad inriktning.

"Generalplanering bör inte som hittills ofta varit fallet skissera ett tänkt avläggset slutmål. Planeringen bör först och främst vara till ledning för handlandet idag och inom den närmaste framtiden". Det bör poängteras att det på alla tre nivåerna (program, prognos och ramperiod) är fråga om en samordnad social, ekonomisk och fysisk planering.

Exempel på mål: Successiv förändring; Kalmars ställning som centralort i sydost accentueras; positiv utveckling för hela A-regionen; naturens förutsättningar bör utnyttjas; skydda värden som inte kan förnyas (luft, vatten skydda minoriteter som inte kan utnyttja den stora stadens fördelar, 'de billösa proletariat', ekonomisk genomförbarhet, vidgat samarbete.

Dessa kortfattade satser markerar en framtida betydande inre spänning mellan två mål, dels expansion för att säkra Kalmars ställning som residensstad och dels bevarande av miljö och en ökad förståelse för att expansion leder till problem, åtminstone för vissa grupper. Länsindelningsdiskussionen liksom storstadsalternativen i länsplanering 1967 ledde till att kommunledningen ansåg det betydelsefullt att redovisa höga befolkningstal. Hur optimistisk man än var kunde man inte få ihop till de 100000 som Hägerstrand och ERU fört fram som önskvärt för ett storstadsalternativ. Denna siffra kan naturligtvis ifrågasättas men här skall bara konstateras dess direkta betydelse.

I detta läge fördes Kalmar och Nybro fram som ett gemensamt alternativ och till detta knöts senare också Emmaboda och Torsås men aldrig Färjestaden, vilket hade varit naturligare. Detta tänkande understöddes av länsstyrelsen som tillsammans med planverket medverkade till att ett program för en förnyad regionplanering utarbetades 1970. Storstadsalternativet Kalmar-Nybro fanns med i länsprogram 1970, och kallades senare för primärt centrum med mindre än 100 000 inv. Mark och Vatten och slutligen som primärt centrum i proposition 1972:111.

1970-talets början innebar start för två parallella arbeten kraftigt påverkade av det ovan angivna synsättet, nämligen regionplanearbetet 1971-76 och kommunplanearbetet 1971-72. Men för att förstå utgångsläget i kommunplanearbetet måste jag anknyta till den utveckling som skett av den ekonomiska planeringen.

6.3.3 Utveckling av KELP 1967

Den kommunala expansionen under 50- och 60-talen kunde så småningom inte klaras med vanlig budgetteknik. De större kommunerna hade därför börjat arbeta med någon form av ekonomisk långtidsplan. Staten hade genom sin speciallagstiftning ett stort inflytande över prioriteringarna på den kommunala sektorn men hade föga grepp om de sammanlagda konsekvenserna. När den kommunala expansionen kom igång på allvar och tog en ökande andel av BNP så ökade statens intresse av att få med den kommunala expansionen i långtidsutredningarna. Ett antal kommuner ålades då att utarbeta kommunalekonomiska långtidsprognoser (KELP) som skulle inrapporteras till länsstyrelsen. I Kalmar kommun gällde det Kalmars stad och Ljungbyholm.

Precis som bostadsbyggnadsprogrammet var KELP ett statligt uppföljningsinstrument snarare än ett kommunalt planeringsinstrument åtminstone till en början. KELP kom dock snabbare att accepteras som ett kommunalt arbetsinstrument beroende på flera saker. För det första började allt fler politiker att inse att budgeten inte var tillräcklig även om det fortfarande finns de som tror att man kan styra utvecklingen med en ettårsbudget. För det andra började

volymen nu bli så stor att ett annorlunda budgettänkande så sakteligen växte fram ute i förvaltningarna, vilket möjliggjorde ett bättre underlag. För det fjärde gavs nu ökade möjligheter att föra över rutinarbeten på det ekonomiska området på data och för det femte slutligen så engagerade sig kommunförbundet i utvecklingsarbetet i en helt annan utsträckning än på det fysiska området där planverket hade den rollen.

Det måste betonas att det politiska intresset i de första prognoserna huvudsakligen gällde de två första åren. 1967 infördes den så kallade K-planen i Kalmar och ett ADB-system.³⁾ Från 1969 fanns en prestationsbudget, dvs med olika verksamhetsmått angivna och från 1969 fördes nya tjänster in i budgetrutinerna. Tjänster fick alltså inte längre tillsättas löpande under året. Detta arrangemang började fungera från 1976 i KEMP-sammanhang.

Från 1969 års budget tillämpades en mera konsekvent likviditetsbudgetering. Från 1970 års budget infordrades inte längre kapitalbudget eftersom prioriteringarna skulle klaras av i prognosarbetet.

6.4 Kommunplan 1972

Kommunplanearbetet bedrevs ganska snabbt under ett drygt år, 1971-72. Anledningen till att arbetet inte kom igång 1970 utan först hösten 1971 var flerfaldig. Det var först efter kommunsammanläggningen och inkörning av de nya rotlarna som det politiska intresset fanns. Inventeringsarbetet hade drivits i traditionell stil och dessutom fanns olika synpunkter på hur arbetets metodik skulle utformas.

Arbetsgången som den skisserades i PM januari 1970 överarbetades våren 1971 ut två nya infallsvinklar. Den ena var direktiven till en ny bygglag med dess föreslagna kommunplan och det andra var det systemorienterade synsätt som föreslagits av McLoughlin och behandlades i kapitel 3.

Kommunplan 1972 har redovisats utförligt i BFR 1976:33 varför bara vissa trendfrågor redovisas:

- Politisk förankring. Avsikten var att nå ut med planeringsprocessen och inte bara slutprodukten till en bredare allmänhet men framför allt till partigrupperna. I detta arbete bidrog de lokala tidningarna aktivt.
- Gradvis Precisering: Avsikten var att först belysa vissa huvudfrågor och sedan gradvis förankra arbetet på marken. I det första skedet diskuterades huvudmålsättningar och stadsbyggnadsteoretiska modeller ställdes mot varandra. I det andra skedet kontrollerades några av dessa med hjälp av SCAPE-schabloner för att kunna utvärdera alternativen ekonomiskt, men också fysiska restriktioner och mått som tillgänglighet för vissa grupper.

- Fysisk-ekonomisk-social: Avsikten var att dels göra en ekonomisk utvärdering och dels försöka få in sociala synpunkter. Vad gäller den ekonomiska utvärderingen så gjordes dels ett försök att få fram hela investeringsvolymen och dels ett försök att få tag i differenser mellan alternativen. När det gäller den totala volymen gjordes en överslagsberäkning med hjälp av SCAPE-schablonerna. På driftkostnadssidan gjordes endast en bedömning av kollektivtrafiken.
- Delområdesprognoser: Som framgått av föregående kapitel var det områdesprognoserna som var en förutsättning för förvaltningarnas bedömningar av investeringskostnader.

Vad gäller de ekonomiska bedömningarna så visade det sig att skillnaderna mellan alternativen var relativt små och detta gäller även en motsvarande undersökning för Växjö kommun.⁴⁾ Det är skillnader i planstandard, driftkostnader och trafikantkostnader som ger stora skillnader och inte de geografiska lägena.

I kommunplanearbetets slutfas presenterades ett förslag till genomförande och utveckling av kommunplanen i totalt 18 projektgrupper. Dessa projektgrupper skulle arbeta med allt från fysiska dispositionsplaner till personalplanering. I efterhand kan det konstateras att förslaget hade mått utomordentligt väl av en genomgripande diskussion både på politiker- och tjänstemannaplanen. Samtidigt kan det påvisas att nästan samtliga arbeten likaväl måste utföras. Från politikersidan klagades det mest på svårigheten att överblicka (och styra) helheten. Det kan sägas spegla två sidor av samma mynt. Politikerna vill inte ha mer än ett par frågor samtidigt (var sak har sin tid) och samtidigt blev de (obehagligt) medvetna om den komplexa tillvaro som de arbetade i.

I den interna kritiken av arbetssättet redovisades följande i en översyn som gjordes 1975:

"Kommunplanearbetet syftade till en integrering av den fysiska-ekonomiska- och verksamhetsplaneringen. Den under 1972 upprättade kommunplanen hade emellertid i första hand karaktären av en fysisk plan.

Investeringsplaner upprättades för sex planalternativ. Konfliktanalyser eliminerade senare flera av dessa alternativ av andra än ekonomiska skäl.

De ekonomiska skillnaderna mellan de olika alternativen ansågs inte tillräckligt stora för att tillmätas någon avgörande betydelse.

De standardfrågor som utgjorde inledningen till arbetet utvärderades aldrig i samband med kommunplanens behandling."

Detta får ses som kritik från i huvudsak en ekonomisk synvinkel. Frågan är om kritiken inte blivit hårdare om den formulerats ur social synvinkel. Den första kommunplane-etappen visade på de svårigheter som finns att få in sociala aspekter i planeringsarbetet som dessutom är av mer allmängiltig natur. Detta har vidare klargjorts i det fortsatta arbetet i Kalmar och i andra projekt som SOCIAP⁵ och SAISP.⁶

Problemet om samordning av fysisk-ekonomisk planering bör underordnas problemställningen social planering. En social planering kräver emellertid helt andra synsätt och arbetsformer. De första kapitlen i denna bok är ett försök att skissera ett sådant synsätt. I praktiken erfordras vidare en ökad politisering av planeringen och därmed också ett ökat medborgarinflytande.

För att återgå till kommunplan 1972 så gav projektgrupperna upphov till ändrade arbetsformer och ökad kunskap. Personalförvaltningens vidgade organisation och nya arbetssätt från 1971 medförde ett liknande förslag med en stor probleminventering (PIN 1974 02 08) som i sin tur föreslog ett antal projekt. Värt att notera är att flera projekt var likalydande. Detta betyder att kommunplanering 1972 fick betydande överlappning med andra planeringsformer och kan sägas ha lagt grunden för ett första steg mot en samordning.

Projekten på den fysiska sidan omfattade nyexploateringsområden, centrumplanering, äldre bostadsområden och överarbetning av kommunplanen vad gällde mindre tätorter och glesbygd. Till detta bör fogas tre trafikprojekt (trafikledaplan, trafiksanering och lokala P-normer).

Av de arbetsuppgifter som generalplan 1968 lämnat vidare fanns nu alla med även om punkt två först nu aktualiserades på allvar.

De övriga projekten innebar en förlängning av bostadsbyggnadsprogram och ekonomisk långtidsprognos till tio år, ett förslag till markförvärvsplan, fyra projekt som avsåg att förbättra kommunens personalplanering med hänsyn till driftkostnaderna. Övriga projekt rörde utveckling av kommunplanen, av sociala aspekter och av verksamhetsplanering.

Områdesplanearbetet bedrevs till en början som ett flerkontorsprojekt (generalplanestudier) men blev senare i samband med inkopplandet av en konsult mera traditionellt fysiskt.⁷⁾

6.4.1 Centrumplanering

Centrumplaneringen i Kalmar startades av VBB men fick en helt ny inriktning genom Arkitekturskolans exkursion i Kalmar 1970. Resultatet av detta arbete visade på ett annat synsätt än tidigare. De ställde VBB:s "ovanifrånplanering" mot inifrånplanering eller "användningsplanering". Deras förslag till användningsplan kom att få stora och nära nog omedelbara konsekvenser dels för trafikföringen till centrum och dels kring frågan om centrums begränsningar. Grundidén var i och för sig bevarandeorienterad, dvs av byggnader, men den var ändå i linje med andra funderingar under 70-talet. Den omedelbara konsekvensen blev att cityringen stoppades och därmed fördröjdes också debatten i parkeringsfrågorna. Vidare betonades Kvarnholmen och Malmen som ett centrumområde vilket var i linje med kritiken mot generalplanen. Huvuddelen av nya aktiviteter på kontorssidan skulle förläggas till Malmen.

Den expansion som kommunen räknade med i början av 70-talet kunde ändå inte rymmas i centrum utan ett avlasande centrum diskuterades i kommunplan 1972 och placerades väster om Kalmar.

Den egentliga centrumplaneringen startade med en stor inventeringsomgång 1972 som kunde redovisas i oktober 1973. Vid denna tidpunkt hade flera politiker börjat misströsta om användningsplanens möjligheter. Efter denna långa inventeringsfas arbetades det snabbt fram "Riktlinjer för exploatering av Kvarnholmen" 1974, ett PM om "Att bo i Kalmar centrum" 1975 samt de två huvudrapporterna "Markanvändning i centrum" och "Detaljplanering i centrum" 1976. Områdesplaneringen i centrum kunde emellertid inte avslutas som en fysisk områdesplan. I själva verket fick det mera karaktären av kommunplanering för ett avgränsat område. Orsaken anser jag är lätt att förklara. Centrum är en koncentrerad bild av förändringar i det samhällsliga produktionssättet. Centrum speglar också den lokala synen på framtiden, expansion, stagnation eller tillbakagång. Centrumplanering kan därför aldrig få samma karaktär som planering i ett nybyggnadsområde. Detta gäller inte minst ekonomiskt eftersom kommunen har en mycket starkare ställning på jungfrulig mark än i redan bebyggda områden. En områdesplanering i centrum måste därför bli indikativ snarare än direktiv, en förhandlingsram snarare än ett diktat, planering snarare än plan.

Kommunen skall å ena sidan företräda alla invånare men å andra sidan kan kommunen inte bryta mot produktionsprocessens lagar alltför påtagligt.

Centrumplaneringen har också på ett påtagligt sätt kommit att sätta in trafikplaneringen i ett vidare perspektiv som därmed förts in i en vidgad miljödebatt. I trafikprojekten presenterades ett PM om lokala P-normer 1975 och ett förslag till arbetsprogram 1976. Dessa ar-

beten kom senare att benämnas trafikutredning för centrum (TUC) och parkeringsutredningarna för Kvarnholmen (PUK) och Malmen (PUM). En intressant utveckling har skett vad beträffar centrumplaneringens begrepp - miljötak eller miljökapacitet. Det avsåg i första skedet ett bebyggelsens miljötak. Detta accepterades av politikerna eftersom Kvarnholmen onekligen inrymmer fina miljöer men också därför att Kvarnholmen ansågs som riksintressant i den fysiska riksplaneringen. I den fortsatta debatten efter 1976 har emellertid trafikfrågorna kommit i förgrunden på två sätt, för det första i avvägningen mellan kollektivtrafik och biltrafik och för det andra genom miljödebatten kring luftföroreningar och buller. Detta ledde till diskussioner om ett nytt miljötak - dvs ur miljöskyddssynpunkt. Trots debatten från Carsons "Tystvår" och framåt har denna synpunkt blivit mycket mer omstridd.

En rekapitulation av sambandet visas nedan

År	Plan	Bef.prognos	Centrumplanering	
1968	VBB	Mycket hög ökning	Mycket hög exploatering	
1972	K72	Mycket hög ökning	Medelhög exploatering	Avlastande centrum
1975	K72 rev	Hög ökning	Medelhög exploatering	Inget nytt centrum
1978	K78	Låg ökning	Låg exploatering	Utlökalisering av icke centralfunktion
1982	K82	(Stagnerande)	?	?

Det intressanta med centrumplaneringen är att den tycks ha kombinerat två arbetssätt både den linjära och den cykliska. Den linjära till en början med stor tyngd vid olika inventeringar men därefter en cyklisk process där syntesrollen förskjutits från fysisk planering till trafikplanering och miljöskydd och nu kanske är tillbaka vid en fysisk planering, i ett kontinuerligt samspel med kommunplaneringen. En klar konsekvens av detta är att av 1968 års tre parkeringshus återstår nu ett omtvistat parkeringsdäck.

6.4.2 Förnyelseområden

Projektet "äldre bostadsområdets förnyelse" fick avvakta övriga projekt av resursskäl. Först efter kommunplanering 1978, med dess betoning på användning av äldre stadsdelar, fick projektet ny aktualitet. Projektet har därvid kommit att kallas FNYP (förnyelseplanering) efter förebild från Nacka kommun. Projektet är intressant därför att det geografiskt sammanfaller med de områden som energiplaneringen prioriterat. Projektet är vidare intressant därför att det speglar en del av den problematik som planerna ställs inför. Nordanstad⁸ har i en tvåbetygsuppsats speglat skilda synsätt. Skall man driva projekt som ett fysiskt planarbete eller som ett socialt arbete? Kompromissen som den utformats i Kalmar visar på att man får söka sig fram parallellt i fleraprojekt snarare än att redan från början inordna arbetet i en speciell form.

6.4.3 Småtätorterna

Projektet för de mindre tätorterna omfattade även glesbebyggelse, fritidsbebyggelse, fritidsområden, miljövard och naturvard. I kommunplan 1972 redovisades den inventeringen som gjordes i samband med den fysiska riksplaneringens första del. I beslutet till kommunplan 1972 fogades en sats som innebar att "de mindre tätorterna skall utvecklas som tidigare". I detta låg underförstått att de gamla kommundelarnas befolkning skulle hållas konstant och att därför tätorterna skulle växa i samma takt som landsbygden runt om minskade.

Problemet vid denna tidpunkt (1973) var att de mindre tätorterna saknade nyare dispositionsplaner. I detta läge valde kommunledningen att försöka pressa fram stadsplanlagd mark snarast utan att gå via en översiktsplan. Avsikten var att snabbt få fram små stadsplaner, frimärksplaner som anknöt till befintlig bebyggelse. Det visade sig emellertid snart att inte heller sådana planer kunde tas fram på nolltid och de gav också ganska små resultat.

Sommaren 1975 var läget kritiskt och då gavs ett uppdrag om snabb prioritering av tätorterna för områdesplanering. I februari 1976 var den första orten Läckeby utsedd och tanken var att samtliga orter skulle följa i snabb takt och vara genomgångna 1978. Detta ansågs vara en alltför lång tidsutsträckning enligt politikerna. Redan från början skar sig emellertid kommunledningens och planförfattarens synpunkter vad gäller tidsplanen. Kommunledningen önskade resultat årsskiftet 1976/77 mot föreslagna halvårsskiftet 1977.

6.5 Jämförelse mellan planering i två tätorter

Läckebyplaneringen kom att drivas efter den linjära principen och nedan görs en tidsmässig jämförelse med Smedbyplaneringen

Smedby	—————	27 månader
Läckeby	—————	36 månader

I efterhand kan det tyckas lättsinnigt av kommunledningen att kräva att områdesplanearbetet endast fick ta 12 månader mot 27 i Smedby. Dock bör märkas att i smedbyarbetet tog generalplanestudien 6 månader och att Smedby omfattade 1800 lägenheter mot Läckebys 100 med en yttre ram på 300. Kommunledningen hade också tänkt sig en probleminriktad analys snarare än en allsidig balysning med tanke på det stora antalet tätorter som skulle gås igenom.

En analys av arbetet ger flera förklaringar av vilka följande ha störst tyngd.

En underskattning från kommunledningens sida av tidsåtgången för planering i befintliga områden (kompletteringsarbete)

En överbetoning från planförfattarens sida av den linjära arbetsprocessen

En tredje förklaring är av politisk art. En områdesplan i en så liten ort som Läckeby (700 inv) kommer mycket nära den påtagliga fysiska verkligheten. Av de ledande politikerna i planeringsutskottet hade flera grundliga kunskaper om just denna ort samt omfattande privata kontakter där. Detta omöjliggjorde uppläggningsen av arbetet med en fortlöpande precisering.

Slutsatsen blir för min del att den linjära processen kan vara möjlig i nya områden där man arbetar under stark tidspress men är omöjlig i befintliga stadsdelar och tätorter. I detta avseende utgör de mindre tätorterna ett mellansteg mellan nyexploateringsområden och centrumplanering.

Dessa förändringar som skisserats ovan borde underlätta en samordning med den ekonomiska planeringen men har detta skett i någon större utsträckning? Svaret är inte entydigt, det finns en tendens till ökad samordning samtidigt som det måste konstateras att kunskaperna inom detta område är mycket små.

6.6 Utveckling av KHEP 1974

Den ekonomiska planeringen gjordes tioårig efter den första kommunplanerundan för att möjliggöra en avstämning mellan fysisk och ekonomisk planering.

1974-75 började det ekonomiska läget bli något kärvare varför ramar utarbetades för förvaltningarnas äskanden. 1974 fanns en uppdelning i grundanslag och kompletteringsanslag, vilket 1976 omvandlades till en rambudget med verksamhetsförändringar. 1974 utfördes också den första centrala budgetutfallsberäkningen. 1976 kompletterades den tioåriga investeringsprognosen med en fyraårig del som innehöll driftkostnader och personalkostnader. Från 1976 måste facknämnderna/förvaltningarna också kommentera budgetäskandena.

Jag skulle särskilt vilja peka på fyra saker i utvecklingen av den ekonomiska planeringen som är viktiga för det framtida utvecklingsarbetet.

Breddat deltagande. 1971 kallades förvaltningscheferna till finansutskottet för att försvara sina äskanden inför de fem politikerna och ekonomitjänstemännen. Nu har detta arbete vidgats så att planeringsutskottet för den dialogen med nämndernas presidier och förvaltningsledningar. Planeringsutskottet använder sig därvid av alla sina kontor. På förvaltningarna sker arbetet på en bredare bas enligt kommunförbundets budgetering i utveckling.

Från detaljgranskning till styrning. 60-talets budgetsystem innebär en hög detaljeringsgrad med många småposter. Efterhand har delposter sammanförts till större enheter och slutligen i programområden. Nämnderna förutsätts därvid göra prioriteringar inom programområden.

Från tjänstemannaprodukt till politisk produkt. Med en långtgående detaljering blev diskussionen tidigare en sorts förhandling kring varje enskild post där sammanhangen (socialt, fysiskt, tidsmässigt) gick förlorade. Det var i ett sådant system svårt att driva politiska linjer. I samband med ändringar av kommunstyrelsens arbetsformer från 1977 har också det ekonomiska arbetet fått en klarare politisk framtoning. Detta är i linje med en utveckling som skett i många större kommuner. Denna hårdare markering har också påskyndats av medbestämmandelagen (MBL). MBL har fört in två nya moment i budgetdiskussionen dels ett tidsmoment i ett redan pressat schema och dels ett nytt prioriteringsmoment med ökade krav på att tillgodose arbetsmiljön.

Från förvaltningstänkande till "corporate". Budgeten är nålsögat. Detta har givit budgeten en central ställning i det kommunala maskineriet. Budgeten föregås av en planering och dess syfte måste vara att efterhand minska spännvidden mellan det önskvärda och det möjliga. I kommunplaneringen ges uttalade målsättningar för framtiden samt anges det grova utrymmet för förändringar. I den ekonomiska långtidsprognosen och den fysiska planeringen får dessa målsättningsrelevans provas för att ledas vidare till budget och stadsplan. Dessa processer måste fås att överensstämma för att nå ett bra gemensamt resultat, dvs någon form av prioritering av standard på fysiska planer resp större investeringar måste ske. Samtidigt står det klart att kommunplanering med nödvändighet måste avspegla dessa planeringsformer men också utformas allt mer som en social planering. De GPF-dokument som presterats av många kommuner har alltför ofta en slagsida åt det ekonomiska.

Efter denna överblick av den ekonomiska planeringen skall jag belysa regionplan 1976 och kommunplanering 1978.

6.7 Regionplan 1976

Regionplan 1976 arbetades fram 1971-76 och i detta arbete syns också det dilemma som märktes i kommunplan 1972, dvs att synsättet bakom var inriktat på tillväxt medan allt flera rapporter pekade mot stagnation. En klar förändring gjordes under arbetets gång så att syftet inte längre blev att ta fram en fysisk regionplan i byggnadslagens mening utan att redovisa kritiska frågor för regional utveckling. Slutrapporten får därför ses som ett rådgivande handlingsprogram och som ett informationsmaterial. Regionplan 1976 kan också ses som ett försök att för ett större område redovisa konsekvenserna av både den fysiska riksplaneringen och länsplaneringen ur ett kommunalt grodperspektiv.

Regionplan 1976 påverkade kommunplan 1972 genom dess första etapp men har senare inte givit så stora påverkningar. Varför? Enligt min bedömning är den avgörande orsaken att om planering och genomförande ligger på olika administrativa organ så är planeringen tämligen illusorisk. Erfarenheterna från de två regionplanearbetena visar också på att kommunblocksreformen var att föredra gentemot en vidgad användning av kommunalförbund. Denna sista punkt kan även understrykas av erfarenheterna från erfarenheterna med Sydostvatten AB som skulle behandla den framtida vattenförsörjningen för fyra kommuner.

Samtidigt är det så att de frågor som aktualiserades i regionplanen kommer att ställas på sin spets på 80-talet som sysselsättning, rörligt friluftsliv, fritidsboende och turism. Dessa och andra frågor som miljön i vid bemärkelse och den stora försörjningsfrågorna (energi, VA, grus etc) har alla det gemensamt att de berör flera kommuner samtidigt.

6.8 Kommunplanering 1978

När slutrapporten i regionplanearbetet kom 1976 hade Kalmar redan omprövat tanken på ett avlastande centrum och ett större utbyggnadsområde. I kommunplanering 1978 kom regionplanens tankegångar att åter prövas däribland den föreslagna servicestrukturen. Arbetet med kommunplanering 1978 skedde under nya villkor, stagnation i befolkning och ekonomi samt ökade restriktioner på markutnyttjandet framför allt jordbruksmarken.

Utgångsläget blev inte denna gång ett antal stadsbyggnadsteoretiska modeller utan ett försök att exempflera tidigare förslag från planerare, politiker m fl på ett systematiskt sätt och sedan stegvis iterera fram ett förslag som skulle gå att genomföra ekonomiskt. För att klara ett sådant arbete erfordrades ett betydligt bättre

underlag än 1972. Detta fanns nu också. Kommunplan 1972, områdesplanering, centrumplanering, regionplan 1976, redovisning till den fysiska riksplaneringen och därmed speciellt kommunöversikten samt en förbättrad verksamhetsplanering ute på förvaltningarna visar på en ökad kunskapsnivå. Till detta erfordrades emellertid fysiska restriktionsanalyser på de områden som skulle kunna bli aktuella, så kallade fysiska test.

Regionplanens detaljhandelsutredning utvidgades till en komplett serviceinventering med analys i enlighet med den motsvarande utredning i Linköping. Här skall redovisas några principer som utgjorde underlag för en syntes:

Nya bostäder bör byggas i görligaste mån i anslutning till redan befintliga tätorter men med tonvikt på social balans

Bostäder och arbetsplatser bör lokaliseras efter befintliga och framtida kollektivtrafikstråk sam/eller verksamheter skall ligga inom cykelavstånd (≤ 3 km)

Nya bostadsområden bör byggas i etapper för att bland annat minska befolkningstoppar, då främst barnantalet

En för framtiden hållbar servicestruktur bör eftersträvas

Minimera ianspråktagande av åkermark

Anpassa till befintliga huvudledningar och trafikleders kapacitet och läge

Utnyttja befintliga markinnehav

Den lösning som föreslogs bygger på två växlande utbyggnadsriktlinjer med en tredje i reserv. Kalmar får genom detta en struktur som liknar en "hierarkisk" bandstad. Det kan naturligtvis ifrågasättas om kommunplanering 1978 var ett steg vidare mot en samordnad planering och detta kan vara något tidigt att utvärdera ännu. Följande bör dock markeras:

De gemensamma planeringsförutsättningarna fick nu en stabilare grund, de var nu inlemmade i det kommunala systemet - så att de verkligen efterfrågades först på tjänstemannaplanet och senare även för politisk debatt.

Kommunplaneringen citeras i olika programarbeten som en förutsättning som i och för sig kan (och skall) diskuteras

Sambandet mellan markanvändning - byggande - ekonomi framstår nu som något angeläget att få belyst.

De sociala aspekterna har lett bland annat till satsningar på ett sysselsättnings- och näringslivsprogram

Någon genomgripande kritik av kommunplanering 1978 som skedde av kommunplan 1972 har ännu inte utförts men ur remissvaren framgår följande synpunkter om delar som borde utvecklats mera:

Sociala aspekter
Fritid och turism
Miljöskydd
Energi
Sysselsättnings- och näringsliv

Dessa frågor har det gemensamt att de är förvaltnings/nämnd-övergripande och i sig kan förskjuta tyngdpunkten i det kommunala arbetet. Läger vi till detta demokratiseringen av planeringsprocessen har vi underlag för en 80-tals-diskussion.

En något annorlunda utvärdering av generalplan 1968, kommunplan 1972 och kommunplanering 1978 ger nedanstående tabell. Det bör betonas att jämförelsen haltar eftersom vissa delar byggs ut mellan två mätperioder och därmed påverkar resultaten.

	<u>1964</u>	<u>1972</u>	<u>1978</u>
<u>Vägar i km</u>			
Motorvägar	9	15	1
Övriga riksvägar	5	12	11
Sekundärleder	50	15	6
<u>Mark, ha</u>			
Bostäder	1000	800	590
Industri	155	145	220
Vägar	150	85	50
<u>Jordbruksmark, %</u>			
Bostäder	63	58	29
Arbetsplatser	31	28	33
Övr tätorter	?	?	26

I kommunplanering 1978 redovisades också ett förslag till arbeten som skulle utföras till nästa etapp som beräknades behövas 1981-82. Detta arbetsprogram redovisas också i de gemensamma planeringsförutsättningarna och avstäms varje år. Vad som har skett efter kommunplanering 1978 är att det ekonomiska läget blivit ännu kärvare. På den ekonomiska sidan är vi på väg att lösa frågor som rör investeringar i stadsbyggandet men har bara börjat snudda vid det svårare problemet driftkostnaderna. För att kunna dämpa driftkostnadsökningen och samtidigt få ut ett bättre resultat krävs en rörlig organisation och ett flexibelt tänkande.

Ett problem i sammanhanget är att våra kunskaper är dåliga. Nationalekonomerna behandlar normalt alltför generella frågor ⁹⁾ och företagsekonomerna alltför kortsiktiga frågor. Vissa cost-benefit-analyser kan sägas anknyta till detta område men har ofta inte någon administrativ anknytning. Med detta menar jag att de ofta är forskningsinriktade, dvs förklarande snarare än planeringsinriktade, processanknutna.

I detta ingår också omprövning av befintliga verksamheter. Jönsson¹⁰⁾ efterlyser de långsiktiga effekterna av ett omhuldande av befintliga verksamheter på bekostnad av nödvändiga ersättningsinvesteringar och önskvärda nyinvesteringar. Den erfarenhet jag har fått i budgetberedningen gör att jag kan instämma i dessa farhågor. Omprioritering förekommer nästan aldrig och där de har förekommit, t ex inom hälsovårdssidan från provtagning till förebyggande arbete har detta vållat ett starkt motstånd.

I budgetomgångarna hittills har diskussionen kommit att gälla var strecket skall sättas bland önskingarna utöver ramen. De samordningsförsök som prövats för att förbättra ekonomin t ex gemensamma förråd och verkstäder har förkastats. Gränsdragningsproblem mellan förvaltningars verksamhetsområden har varit viktigare än att få ett kom-nualekonomiskt bra resultat.

Det problemkomplex som jag försökt skissera har därför två sidor. Det första är att de stora frågorna på 80-talet med stor sannolikhet är sådana som kräver förvaltningsövergripande arbete och är av tvärfacklig karaktär. Det andra är att en demokratisering av beslutsprocessen och ett ökat deltagande åtminstone övergångsvis pekar mot en skärpt detaljbevakning eller hävdande av det egna området.

Personal- och organisationsplaneringen blir med nödvändighet synnerligen viktig och tyvärr också svårare på 80-talet. Detsamma gäller politikernas roll. En stagnerande ekonomi kommer att kräva inpopulära beslut av politiker-na både på riks- och lokalplanet. Erfarenheterna från nedskärningarna i England visar dock att det är de lokala politikerna som får ta stötarna. Det finns därför starka skäl att granska utvecklingen av den kommunala tjänstemannaapparaten och de politiska organisationerna innan jag övergår till att se på förändringsfrågorna i stort.

I detta sammanhang bör också hänvisas till de olika studier som gjorts kring planerarnas ställning i den nya situationen där en gemensam nämnare tycks vara en osäkerhet kring den egna rollen (exempel ges i litteraturlistan). ¹¹⁾

Hänvisningar. Kapitel 6

- 1) Harvey D. Social Justice and the City. Arnold London 1973
- 2) Jönsson-Lundin. Att rätta mun efter matsäcken. BAS Gbg 1978
- 3) Den följande framställningen bygger på ett material framtaget av budgetkamrer Leif Nilsson, Kalmar
- 4) Linderstad-Malmborg. Examensarbete i stadsbyggnad Chalmers Tekniska högskola 1968
- 5) Kommunalstatistiska föreningens arbetsgrupp. Sociala aspekter i samhällsplaneringen
- 6) Kommunförbundets projekt. Sociala aspekter i samhällsplaneringen
- 7) Se Maunsbach K, Statens Planverk.
- 8) Nordanstad. Hur man skall samordna kommunal verksamhetsplanering. Uppsala 40 p företagsekonomi.
- 9) T ex Bohm P. Samhällsekonomisk effektivitet. SNS Stockholm 1974
- 10) Jönsson op cit
- 11) Healey, Underwood. Professional Ideals and Planning Practice. Progress in Planning vol 9 sid 2 1978
Hone, Kaufman
The Ethics of Contemporary American Planners. Journal of the American Planning Association vol 45 nr 3 1978
Faludi. Essays on Planning Theory and Education. Pergamon Press 1978

KAPITEL 7. DEN KOMMUNALA BYRAKRATIN

7.1 Personal och organisation

I en diskussion om kommunens roll och förändrade arbetsbetingelser kan det finnas skäl att ta itu med några myter om kommunerna. De fyra myter som jag anser bör diskuteras är:

Små kommuner är mer demokratiska och sköts mer godtyckligt
Stora kommuner är mer ineffektivt byråkratiska

Kommunerna blir alltmer byråkratiska och
komplicerar tillvaron

Kommunalpolitiker klarar inte sina uppgifter

När det gäller kommunerna finns det hela tiden två motsatspar som verkar tankemässigt samtidigt nämligen att kommunen skall vara så liten och enkel att den kan ledas av lekmän och samtidigt så stor och effektiv att önskingar och krav utifrån och inifrån kan tillgodoses.

I den förra tankedelen finns tankegången om att ett system av kommuner kan aldrig bli färdigt förrän det har det helhjärtade stödet hos varje medborgare, eller som det fördes fram i en debattbok från 1970 mot kommunindelningsreformen:¹⁾ Små kommuner är att föredra av följande skäl

Lättare att få rätt man på rätt plats, alla känner alla

Bättre kontakt styrande - styrda

Folk får större kunskap i kommunala ärenden

Informationsproblemen mindre

Relativt många har förtroendepost

Medborgarfostran

Lättare få fram synpunkter

Få tjänstemän

Färre kommunala frågor

Av denna uppräknning framgår indirekt att den administrativa indelningen inte är neutral. Det är alltid några som vinner eller förlorar på en förändring. Den fråga man bör ställa sig är därför: Är de nya kommunblocken ett medel för genomförandet av den industriella omvandlingen i samhället eller är de en framtida barriär mot en vidare omvandling?

En studie av den kommunala planeringsprocessens begränsningar och utvecklingsmöjligheter är därför ofullständig

om inte den organisatoriska apparaten diskuteras. I detta kapitel ligger tonvikten på tillväxten av den kommunala byråkratin. Vilka nya tjänster har det blivit, graden av kontinuitet etc samt försöken att se detta mot de utvecklingslinjer som skisserats i tidigare kapitel.

Jag vill också understryka att Kalmar kommun är en relativt liten kommun men ändå är 240 kommuner i landet mindre.

Den kommunala apparaten, om man så vill, består av tre sidor. Byråkratin, är den del som oftast deltar planering, uppföljning och i samspel med förtroendevalda påverkar de lokala beslut som tas. Därutöver har kommunerna en stor mängd personal inom vården, tekniska anläggningar etc, som endast har obetydligt inflytande på utformningen av kommunens policy. När Jönson menar att tjänstemännen är i kraftig majoritet i förhållande till politikerna så är detta delvis rätt men jag vågar hävda att påståendet att i Kalmar kommun finns 200 politiska nämnduppdrag (suppleanter oräknade) och knappt 4000 anställda inte ger någon rättvis bild av maktfördelningen.

Vi kan dock börja med att ställa de 4000 anställda mot idealet² att folkrepresentanter sköter bevakningen av kommunen, bereder och arbetar med ärenden, fattar beslut i administrativa frågor och i frågor av begränsat intresse med rätt för varje kommunmedlem att ingripa i beslutsprocessen, föra ut frågorna till allmän debatt, större frågor handläggs av representanterna, förs ut aktivt till folks kännedom med minst två alternativ, beslutas i bestämmande folkomröstning och verkställs av folkets representanter och administrationen".(Mina understrykningar)

De nya kommunerna framträder i debatten som komplicerade, byråkratiska apparater. Det är min övertygelse att i de små, okomplicerade kommunerna fanns å andra sidan ingen överblick utan de kommunala frågorna kunde koncentreras på enskilda vägar, gatubelysning, hälsovårdens provtagning etc. Planeringen sköttes (och sköts) av konsulter. Dvs jag tror att i de små kommunerna kontakten väljare - valda var bättre (även om självfallet vissa stod utanför) men att det gällde konkreta spörsmål. Den sociala utslagningen var säkert inte mindre för att alla kände alla. (Jämför Mobergs Utvandrarerna). Kritiken mot kommunerna måste därför delas upp på olika frågor som jag skisserade i kapitel 2. Debatten känns dock ofta meningslös då alla kommuner dras över en kam och alternativen skisseras i en orubbligt god och naiv omvärld där klassmotsättningar och en global arbetsfördelning inte existerar. Avsikten är här att belysa byråkratins tillväxt för att ge underlag för en diskussion om förändring.

7.1.1 Tjänstemannaorganisationen

I detta avsnitt vill jag ge en bild av byråkratins framväxt i Kalmar kommun från 1950 fram till 1980. Avsikten

är både att visa på nya funktioner samt omsättningen. Vidare skall jag visa på relationer i lön mellan några grupper som ett mått på förändrade värderingar samt slutligen ta upp några reflexioner kring förändrade roller.

Den undersökta gruppen omfattar förvaltningschefer, administrativa handläggare och utredare. Gränsen kan i vissa fall vara svår att dra mellan utredare och verkstäl-lare.

I diagram 11 avspeglas den kraftiga ökningen av denna kommunala grupp samt den omsättning som varit på olika tjänster. Ökningen från 20 tjänster 1950 till nära 100 1980 skall ställas mot den idealbild som skisserades i början av kapitlet. Idealbilden existerade inte 1950 i Kalmar stad och det är först efter 1950 som den egentliga expansionen på lokal nivå ägt rum.

Byråkratin kan också ses på två sätt, dels i absoluta termer som i diagram 11 men också i relativa termer som i diagram 10, dvs i förhållande till något mått på omsättningen antingen uttryckt i bruttodriftkostnader eller folkmängd. I detta läge kan det konstateras att ökningen inte varit påfallande stor.

Den centrala administrationens andel
i procent av kommunens bruttokostnad
1951-1977

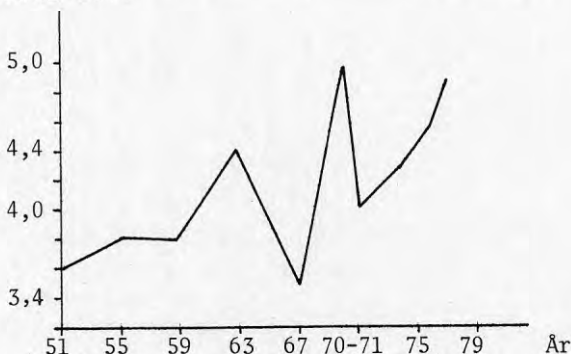


Diagram 10

Nedgången 1967 och 1971 kan förklaras av kommunsammanläggningarna, dvs stadens byråkrati slås ut på en större verksamhet. (De övriga kommunerna hade som regel en kamrerare anställd.)

För att återgå till diagram 11 var utvecklingen på 50-talet lugn med endast fem nya tjänster medan det tillkom 30 under 60-talet och över 30 under 70-talet. Denna utveckling stämmer påfallande väl med bakgrunden som gavs i kapitel 2. En annan intressant infallsvinkel är att

UTVECKLING AV ANTALET ANSTÄLLDA I KALMAR KOMMUN INOM KATEGORIN FÖRVALTNINGSCHIEFER, UTREDARE, PLANERARE OCH KAMRERARE 1951-1980

Antal
anställlda

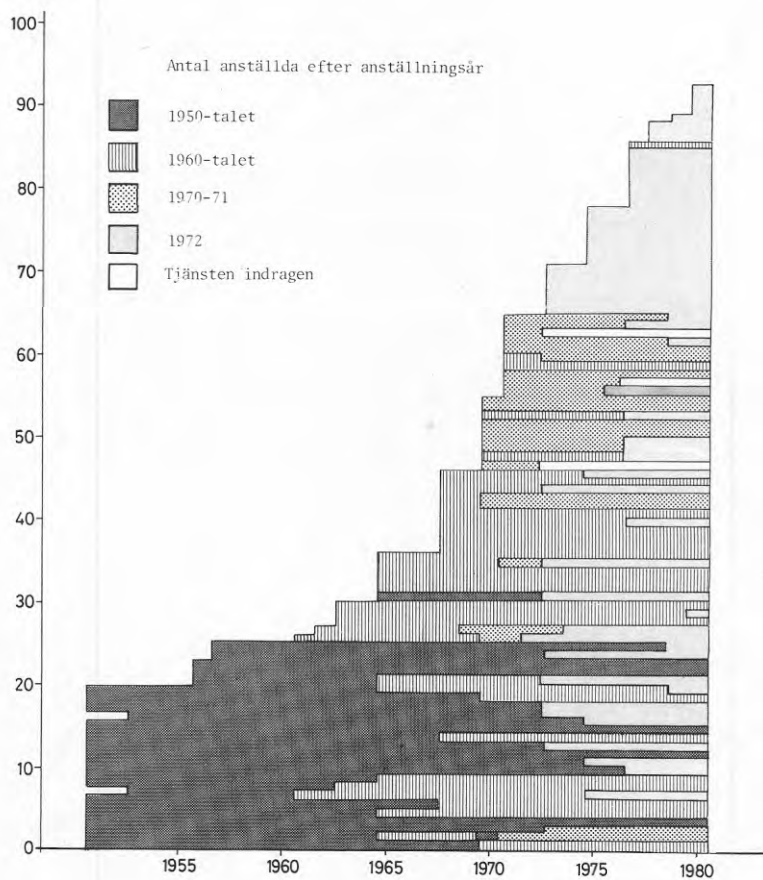


Diagram 11

50-talisten dominerar i antal (och än mer i position) fram till senare delen av 60-talet då flera förvaltningschefer pensionerades. Ur förvaltningssynpunkt kan man därför avgränsa ett skede fram till 1965, dvs före planeringsarbetenas tid, en period fram till kommunsammanläggningen 1971 då planeringsarbetet startades och en ny period efter 1971. Av de nya tjänstemän som började mellan 1963-70 var 1979 70 procent fortfarande i kommunens tjänst varav merparten på likartade tjänster. Av den grupp som anställdes på 70-talet (~ 70 st) har 30 procent anställts för att ersätta tidigare befattningshavare, som antingen slutat (75 %) eller befordrats (25 %). Av dem som fått arbete under perioden har 40 procent behållit sin arbetsuppgift. Bilden av den statiska 50-talsorganisationen har luckrats upp men det framstår ändå tydligt att befordran av tjänstemän sker relativt sällan. Flera av de centrala befattningarna som blivit lediga på 70-talet har rekryterats utifrån. Detta har till viss del varit nödvändigt därför att den kommunala organisationen vuxit så snabbt. Frågan är då om alla dessa nya tjänster tillfört kommunen ny kunskap och i så fall på vilka vägar. Denna fråga är av största betydelse vid en bedömning av det fortsatta arbetet på 80-talet.

Med den uppläggning jag valt av redovisningen dominerar stadsbyggnadssidan. Jag har försökt att ge en redovisning i tabellform nedan för att belysa utvecklingen.

	1955	1959	1964	1968	1970	1971	1979
Central förvaltning	5	5	5	11	10	19	29
Stadsbyggnad	14	18	21	28	30	34	43
Socialt	1	2	4	7	9	12	14

Den centrala förvaltningen dominerades 1955 av jurister (3). Det bör poängteras att de myndigheter som förstataligades 1966 har tagits bort ur jämförelsen. I annat fall hade den centrala förvaltningen varit större.

Som tidigare visats var kommunernas problem under 50- och 60-talen huvudsakligen den tekniska försörjningen och bostadsbyggandet, varför detta förklarar inverkan på tjänsterna. Grundskolereformen medförde också krav på en sammanhållen skolförvaltning och en överlärtjänst inrättades 1956.

Under 1960-talet fördes en lång diskussion om inrättande av en planarkitektjänst och detta kan tas som ett exempel

på att i slutet av 50-talet fanns inte någon tjänst avsedd för planering. I stort sett förväntades förvaltningscheferna klara denna uppgift i konkurrens med de dagliga bestyren. I klarspråk betyder detta att planeringsarbete och för den delen personalfrågor upptog mycket liten del av en chefs tid. De var anställda och utbildade som specialister. Det enda undantaget får sägas vara kansliet som skötte det administrativa flödet.

I samband med kommunsammanläggningen med Dörby 1966 aktualiserades markfrågorna men även personalfrågorna och en centralisering av fritidsverksamheten. Miljonprogrammet gav effekter direkt i form av planarkitekt, markingenjör etc och generalplanearbetet ledde till ett generalplane-kontor. Denna utveckling fortsatte sedan några år. Den allt större organisationen ledde (se diagram) också till krav på större insatser i löneförhandlingarna och organisationsarbetet. Det senare var dock i första hand en arbetsstudieavdelning som omvandlades till en organisationsavdelning.

Den största förändringen som skedde sedan var en samordning av de sociala verksamheterna och tillsättandet av en socialchef. I detta läge var de tre stora verksamhetsförvaltningarna centraliserade och kunde efterhand påbörja en egentlig verksamhetsplanering.

1971 dominerades inte längre den centrala förvaltningen av jurister utan nya kategorier hade tillkommit. Den ekonomiska planeringen hade förstärkts både centralt och genom inrättande av kamrerare på flera förvaltningar. Detta möjliggjorde i sin tur en förändrad syn på den ekonomiska planeringen och den centrala ledningens detaljkontroll.

Kommunsammanläggningen medförde krav på en ökad yttäckning, men den samtidigt ökade statliga planeringen ökade kravet på resurser. I kommunplan 1972 kunde projektledningen konstatera att planeringen var eftersatt i flertalet förvaltningar. Detta förbättrades senare med utveckling av verksamhetsplaneringen. I samband med kommunsammanläggningen diskuterades också det ökade informationsbehovet och en informationschef tillsattes som dock snart slutade. Sedan dess har den politiska ledningen ansett att politikerna bäst klarar av att informera.

1970-talet har karaktäriserats av betoning av de sociala frågorna och nya inriktningar och man kunde kanske ha väntat sig en dämpning på stadsbyggnadssidan. Den totala omsättningsökningen bör också ha avspeglats på personalsidan inte minst med tanke på en ökad vikt på arbetsmiljö och medbestämmandefrågor. På stadsbyggnadssidan har en dämpning motverkats av en ändrad inriktning på byggandet, energisparfrågor men också en strävan att få bättre kontroll på stadsbyggnadsekonomin. För 80-talet kommer en ökad satsning på äldre områden att kompensera det minskade byggandet på jungfrulig mark. Vi kan alltså förvänta oss nya arbetsuppgifter och även arbetsformer, men mycket tyder på att denna anställning måste i huvudsak klaras med befintlig personal p g a det kärva ekonomiska läget.

Detta bör i stor utsträckning gälla även den sociala sidan där dock socialförvaltningen bör förstärkas med tanke på det troligt kärvare sysselsättningsläget och arbetet med att få in sociala aspekter. I huvudsak gäller dock att även här bör arbetet utföras på ett annorlunda sätt med ett ökat experimenterande.

Den kraftiga ökningen av personal och därmed av organisationerna leder till ökade krav på en central enhet att arbeta med personalfrågor. I kommunplan 1972 efterlystes en förbättrad personalplanering och detta torde fortfarande vara ett av de starkaste kraven. Överhuvudtaget får vi under 80-talet kräva en mycket aktivare roll av personalsidan än den löneförhandlande, rekryterande, AR-inriktade institution de flesta kommuner har.

En annan institution som vuxit kraftigt på 70-talet är statistik- och utvecklingskontoret som samtidigt utvecklats från ett statistikarbetande till ett planerings- och utvecklingsinriktat kontor.

Den blygsamma ökningen av den sociala sidan måste förstås av det perspektiv jag anlagt, nämligen den centrala. Studerar vi t ex skolsidan mer i detalj fås en något annan bild med kurator, psykolog, syo-konsulenter och studierektorer. Gemensamt för dessa har emellertid varit att de hittills i stor utsträckning arbetat internt. Allt eftersom skolan integreras i kommunens övriga verksamhet på 80-talet kommer detta mönster att förändras.

Förändringarna under 60- och 70-talen har varit stora när det gäller arbetssätt och arbetsinnehåll. Dels har kommunen fått en annorlunda roll och dels har kommunernas personalstyrka vuxit kraftigt. Enligt sysselsättningsutredningen bör denna utveckling fortsätta.

Förändringar orsakar alltid slitningar mellan gammalt och nytt och detta har förstärkts av tillväxten i sig. Min tanke var att detta borde gå att avläsa indirekt i organisationsärendena i fullmäktige samt av organisationsutredningarnas inriktning. I den utvärdering jag gjort av fullmäktige har följande bild erhållits. Under 1950-talet gällde det inrättande av nya organ eller specifika tjänster. Nya organ föreslogs även under 60-talet och 70-talet men i det senare fallet något färre. Organisationsförändringar på 50-talet gällde skolan (1959), men i mitten på 60-talet diskuterades fastighets-, drätsel-, byggnads- och lönekontoren för att senare följas av skolkansliet, stadskansliet, socialförvaltningen och fastighetskontoret på nytt. Inför sammanläggningen gjordes en översyn av kommunstyrelsens arbetsformer. Under 1970 har sedan kommunstyrelsens arbetsformer och dess kontor setts över (statistikkontoret t o m två gånger) men även stadsarkitektkontoret, gatukontoret, fastighetskontoret och fritidsförvaltningen.

Detta representerar ändå bara den synliga delen av en mängd förändringar som skett inom kontoren. Den kommunala organisationen verkar att ha problem att klara den turbulenta omgivningen som Emery och Trist varnat för. Vad kan gö ras i denna situation? Frågan har stor betydelse för de människor som skall arbeta på 80-talet i kommunerna men också för de lokala politikerna (och för den delen även statsmakten) som vill få sina politiska program genomförda.

Det är också så att den hierarkiska organisation som fanns i kommunerna före expansionen fortfarande lever kvar i arbetssätt och metoder medan de nya arbetsformer som tagits fram, t ex projektarbete, visat sig svåra att styra. Denna svåra avvägning mellan ett mer breddat arbetssätt och en politisk styrning kan komma att bli den kritiska punkten för vad som kan uträttas under 80-talet. Jönsson-Lundin för fram som sin lösning "att en samman-svärjning mellan ledande kommunalpolitiker av den tuffa, mindre lätttrörda sorten å ena sidan och väl insatta chefs-tjänstemän inom ekonomiområdet å den andra sidan är en förutsättning för styrning av samspelet (ekonomi-politik)".³⁾ Detta pekar tillbaka mot 60-talet då chefstjänstemännen kunde ha denna funktion. Denna fråga skall tas upp mer nedan men först måste de förtroendevalda diskuteras.

7.1.2 Lekmän - politiker - förtroendemän - förtroendevalda

Rubriken anger den glidning i begreppet som skett under denna period. I det relativt lugna 50-talet fanns inga djupare diskussioner kring den politiska organisationen. Större frågor klarades av i särskilda kommittéer (idrotts-hall, vattentorn, flygplats etc) och kommunstyrelsens roll var i stort sett den klassiska, att svara för den centraliserade medelsförvaltningen. Kommunalpolitiken var också i hög grad praktiskt inriktad och för kommunens bästa, dvs någon klarare markering av politiska frågor existerade knappast, därför är lekmän en bra beteckning för denna generation.

1959 inrättades en speciell kommitté för att se över drätselkammarens ordförandes ställning. Detta påverkades av ett nytt synsätt där de medelstora kommunerna följde de största kommunernas idé med heltidsanställda politiker. 1960 föreslogs att ordföranden (socialdemokrat) skulle bli heltidsanställd och kallas kommunalråd. Denna anställning motiverades bl a med att kommunen måste satsa mer på näringslivsfrågorna. Införande av ett starkt kommunalråd följdes upp i två landskommuner med heltidsanställda kommunstyrelseordföranden (centerpartiet). (I de övriga kommunerna anställdes kamrerare istället.) Vi kan nu under 60-talet tala om politiker eftersom frågorna började bli något mer partianknutna.

Ser vi först på drätselkammare/kommunstyrelse kan vi där

faktiskt urskilja tre decennier, först 50-talet, sedan perioden fram till sammanläggningen och perioden efter densamma. Av de som satt i drätselkammaren 1955 var bara två kvar i kommunstyrelsen 1971 och det var två av kommunalråden (socialdemokrat och moderat). Påtagligt många nya kom in på 60-talet, så många att man kan tala om ett generationsskifte och detta förstärktes av bytet på ordförandeposten 1959. Denna var fortfarande kommunalråd 1971-73 men fick då överlämna ordförandeskapet till ett nytt kommunalråd (socialdemokrat). Kalmar stad hade haft stabil socialdemokratisk majoritet, den nya kommunen fick osäkrare majoritet. 1971-73 regerade socialdemokrater med hjälp av kommunister, 1974-79 regerade de borgerliga med hjälp av KDS och från 1980 är det åter socialdemokratisk majoritet, dock med minsta tänkbara marginal.

Före 1955 fanns ett beredningsutskott (5+5 ledamöter) till stadsfullmäktige. 1955 döptes detta om till drätselkammare (9+5). 1971 blev den en kommunstyrelse (13+7) med kommunalrådsberedning, finansutskott och kommunplanekommitté samt en rotelorganisation. Lönenämnden hade tidigare blivit personalnämnd och hörde till finansroteln medan byggnadsnämnden hörde till stadsbyggnadsroteln. 1977 ändrades kommunstyrelsens arbetsformer åter och därmed upphörde det politiska sambandet mellan kommunstyrelsen och byggnadsnämnden medan å andra sidan personalnämnden blev ett personalutskott, dvs alla ledamöter togs ur kommunstyrelsen. Några ord kan också vara på plats när det gäller generalplanekommittéerna. Den första var tänkt som ett kommunalt samarbetsorgan med två representanter från vardera drätselkammaren och byggnadsnämnden samt en representant från vardera hamnen och hälsovården samt därtill tre övriga ledamöter. Borgmästaren som representerade byggnadsnämnden var ordförande till 1957. 1950-talets generalplanekommitté fick 1963 finna sig i att parallellställas med en ny generalplanekommitté som var sammansatt av ledamöter från tre kommuner Kalmar, Dörby och Läckby. I den nya kommittén fanns tre ledamöter från Kalmar stad och av dessa satt två i båda kommittéerna nämligen byggnadsnämndens presidium. Dessutom hade Dörby två och Läckby tre ledamöter. Den gamla kommitténs ställning blev ohållbar och upplöstes 1965. Efter sammanslagningen av Kalmar och Dörby årsskiftet 1965-66 fanns inga representanter för Dörby kommun kvar i kommittén trots att de tre satellitorterna samtliga låg i Dörby kommun. Detta faktum bidrog säkerligen till att representanten för Läckby kommun (senare kommunalråd i storkommunen) kunde avgöra vilken förort som först skulle bebyggas.

För att förstå den komplicerade situation som rådde i mitten på 60-talet måste vi också föra in samarbetsnämnden för det nya kommunblocket. I denna nämnd hade landsbygdskommunerna faktisk majoritet. Samarbetsnämnden tog fram den markanvändningsplan som kommenterats tidigare men genomförde också en sammanläggningsutredning med hjälp av ett eget kontor, generalplanekontoret. Den översyn som gjordes av drätselkammarens arbetsordning och som gjordes i samband med kommunsammanläggningen medförde ett namnbyte till kommunstyrelsen. På motsvarande sätt blev arbetsutskottet en kommunalrådsberedning. Detta namn hänför sig till att kommunen nu fick tre kommunalråd och det föreslogs att dessa skulle bereda kommunstyrelsens ärenden. De tre kommunalråden skulle leda var sin rotel. De tre rotlarna var finans-, stadsbyggnads- och socialrotlarna. Därtill skulle de tre kommunalråden vara ordföranden i varsin nämnd inom roteln, vilket blev finansutskottet, fastighetsnämnden och skolstyrelsen. Rotelsystemet byggde på tankar som rörde en ökad politisering och ett starkare grepp om den administrativa apparaten.

Tanken kring en kommunalrådsberedning kom emellertid inte att renodlas därför att det väckte motstånd från de partier som inte skulle ha fått representation liksom från chefstjänstemännen. Antalet ledamöter blev fem och chefstjänstemännen kunde närvara efter eget tycke. Rotelsystemet kom att ställa en stor fråga på sin spets: Vad är ett kommunalråd? Denna debatt har aldrig givit något klarläggande svar och finns med även för 80-talet. Klart är emellertid att rotelsystemet som det utformades i Kalmar kom att innefatta två ytterligare problem. Vilken ställning har en rotelchef och vilka politiska följder ger en lösning där den viktigaste roteln, finansroteln, innehades av minoritetsledaren?

Den uppföljning och debatt kring dessa frågor som gjordes 1974-76 gav inget uttömmande svar men vissa klara nackdelar framkom. För det första blev rotelchefen snart mera tjänsteman än politiker, dvs försökte driva på frågor på alla nivåer genom att agera som övergripande förvaltningschef (stadsdirektör) och kunde då förbigå nämnderna. För det andra blev rotelchefen talesman för sin nämnd, dvs var inte neutral inom sin rotel. För det tredje blev budgetprocessen oklar, eftersom man inte visste om majoritetsrotelscheferna drev kommunledningens linje eller nämndernas.

Som tidigare näpekats igångsattes 1973 ett projekt benämnt probleminventering (PIN). Detta arbete redovisades i början av 1974 och sammanfattades i projektunderlag för 13 projekt varav flera hade anknytning till projekten i kommunplan 1972. Av dessa projekt var det dock två som skulle få stor betydelse.

Bedömning av kommunförvaltningens strukturella uppbyggnad ur effektivitetssynpunkt samt förslag till lämplig organisation.

Klarläggande av ansvars- och befogenhetsfördelningen mellan förtroendemän och tjänstemän.

Målet för det första projektet sades vara "en väl anpassad struktur i nämnd och förvaltningsorganisationen med hänsyn till samband och samordningsbehov". Målet för det andra projektet var då att "leda fram till en klart markerad gränsdragning mellan olika typer av ärenden och frågor. Det är nödvändigt att förtroendeorgan avlastas detalj- och rutinbeslut i så stor utsträckning som möjligt".

På grund av dessa projekt togs kontakt med en organisationskonsult (GW-gruppen) som fick i uppdrag att i samarbete med den interna organisationen ta fram ett förslag till nya arbetsformer för kommunstyrelsen. Detta arbete påbörjades 1974 med en förundersökning av planerings- och beslutsprocessen och fortsatte sedan i två särskilda projekt som så småningom sammanfattades i ett dokument. Detta dokument kom i huvudsak endast att beröra den politiska organisationen samt beredningsfrågor. Kommunalrådsberedningen hade en stor andel konkreta frågor och planeringsfrågorna sköttes i finansutskottet/budgetberedningen samt kommunplanekommittén. Denna senare var sammansatt av kommunalrådsberedningen och byggnadsnämndens presidium. Klart är att arbetet i kommunalrådsberedningen blev tyngre under 70-talet och så tungt tidsmässigt att de två ledamöter som inte var heltidsanställda hade avsevärda problem att följa arbetet. I det förslag till beslut som lades fram 1976 kom följande huvudpunkter att markeras:

Införande av ett planeringsutskott som ersatte tidigare beredning under kommunstyrelsen (däribland kommunalrådsberedningen)

Införande av ett personalutskott som ersatte personalnämnden

Införande av ett majoritetsstyre med oppositionsråd

Avskaffande av rotelbegreppet och införande av ansvarsområden

Planeringsutskottet skulle ha fem ledamöter, samtliga heltidsanställda, och två suppleanter.

Personalutskottet skulle också ha fem ledamöter och två suppleanter. Presidiet skulle utses bland kommunalråden bl a därför att den vidgade förhandlingsverksamheten förväntades ta mycket tid (MBL).

Samtidigt infördes en förändrad beredningsrutin där stadskansliet svarade för kommunstyrelse och fullmäktige. Ekonomikontoret (ekonomiska frågor) och statistikkontoret (fysiska frågor) svarade för beredningen till det nya planeringsutskottet och personalförvaltningen som tidigare för personalutskottet.

Av dessa förslag blev frågan om införande av två nya kom-

mularåd den mest omdiskuterade, dvs varför erfordrade en liten kommun som Kalmar så många kommunalråd. Debatten sköt också in sig på tanken med två oppositionsråd, hävdande den gamla tanken att kommunerna är opolitiska organ där alla arbetar för kommunens bästa. Avskaffandet av rotlar sågs också som ett exempel på minskad effektivitet och många menade att även oppositionsråden skulle ha en konkret uppgift (som de kunde ställas till svars för). Skälen till att avskaffa rotlarna var främst betingade av ekonomiska skäl - i budgetberedningen ville man ha obundna politiker för att få en mer samlad kommunledning. Denna samlade kommunledning har dock delvis motverkats av majoritets-/minoritetsuppdelningen. Det har under den gångna perioden inte riktigt klargjorts hur dessa roller skall fungera.

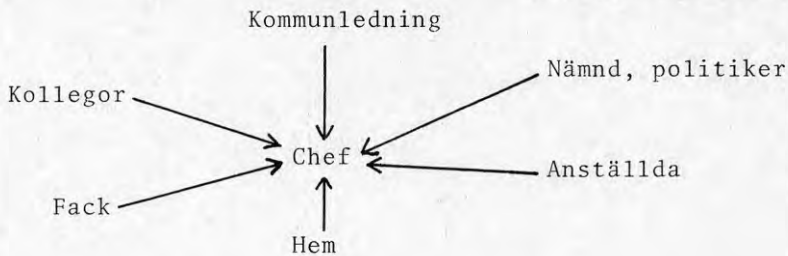
Problemet med obundna politiker har dock en annan sida och det är informationssidan. Många har i debatten påtalat att de inte längre vet vem de skall vända sig till. Tyvärr är detta ett problem i tiden, eftersom ju mer samordnat allt blir, ju svårare är det att få raka besked. Detta medför att kontakter alltid tas med högsta person i hierarkin. Under 1960-talet vände man sig till förvaltningscheferna men numera är det mest till kommunalråden. Egentligen borde det ofta inte vara till någon av dessa, utan till nämndordförandena.

Ur teoretisk idésynpunkt kan det vara skäl att påminna om att flera av de idéer som tillämpades hade likhet med de idéer som prövats i Göteborg och att dessa i sin tur kan härledas till Institute for local government studies (INLOGOV) i Birmingham med dess ledare professor Stewart.⁴⁾

7.1.3 Chefstjänstemännen

Utvecklingen mot allt fler specialister, fler kommunalråd och senast fackets ökade inflytande (MBL) har haft påtaglig effekt på åtminstone en grupp, nämligen förvaltningscheferna. På 50- och 60-talen var de kommunens specialister men idag har denna roll övertagits av utredare och planerare. Under samma period var de kommunens talesmän i flera frågor, en roll som nu har övertagits av kommunalråden. Tidigare arbetade de i ett hierarkiskt system där de i stort sett var ensamma som informationskanaler utåt och inåt, en roll som jag i min tidigare rapport såg som oacceptabel. Denna roll är idag helt upplöst genom tillkomsten av projektgrupper, direktkontakter politiker - lägre tjänstemän och politiker - fackets representanter. Dessa tre rollförändringar upplevs mycket påtagligt idag och kommer att skärpas under 80-talet. Detta beroende på att chefsrollen idag är mer oklar, bunden som den är till sammanträden och personalfrågor, vilket gör att de tidigare specialisternas kunskap inte efterfrågas utan något nytt mer personalinriktat.

Den moderna chefs- rollen



Figur 4

Nu är detta med chefsfrågan inte något specifikt kommunalt problem utan har större allmängiltighet. Rehnman framhöll i ett föredrag på Ledarforum 1979 i Älvsjö att chefsens huvuduppgift är att stimulera personalens utveckling mot ny kunskap. I det privata företaget underlättas emellertid en bedömning av att denna uppgift, att stimulera och utveckla personalen, görs med motivet att utnyttja de mänskliga och maskinella resurserna maximalt (största möjliga vinst). I det kommunala är bedömningen av ett resultat mera subjektivt, eftersom målet sällan kan uttryckas entydigt (politisk bedömning). Bedömningen av en chefs förmåga görs därför enligt figur 4 (med utslutning av hem) och i en föränderlig värld kan en chef förmodligen inte klara att vara utvecklingsstimulerande under alltför lång tid. Den hierarkiska kommunala organisationen är emellertid uppbunden kring specialistrollen och inte en mer flexibel utvecklingsinriktad roll. Det är helt enkelt för stort steg mellan chef och underställda för att chefen skall kunna rotera. Chefsrollen måste avdramatiseras och göras mer flexibel under 80-talet.

I Kalmar kommun har aldrig funnits någon stadsdirektör eller motsvarighet till engelsmännens chief executive även om frågan diskuterades mycket under 60-talet. Efter 1976 har kommunstyrelsen fyra kontor och en fråga för 80-talet kommer att bli om man skall följa andra kommuners exempel, och inrätta ett samordnat planeringskontor, eller om nuvarande uppdelning bättre symboliserar stabsrollen - att ta fram underlag för beslut - snarare än att styra verksamheten.

Detta senare rimmar illa med det inledningsvis citerade förslaget om en stark ekonomitjänsteman. Statistikkontorens framväxt i många kommuner under 70-talet (med bl a GPF) kan naturligtvis leda till frågor om dessa skall utgöra ett nytt administrativt centrum. Av flera orsaker är detta tveksamt. En samordnad fysisk-ekonomisk och social planering måste förmodligen ske i en iterativ process, vilket också ur demokratisk synpunkt kan vara att föredra. Med detta menar jag att debatten vinner på att se renodlade delar först (ur dessa aspekter) innan ett samordnat dokument presenteras. Jag framförde tidigare att nya verksamheter bör ses i tre speglar, en social, en fysisk och en ekonomisk. I den senare inkluderar jag de personella resurserna.

En annan avgörande invändning är att när kommunen markeras som politiskt organ och prioriteringen görs efter uttalade politiska grunder så måste även programarbete etc ske på politiska direktiv. Det leder rimligen till att de gemensamma planeringsförutsättningarna blir till stor del utpräglat politiska. Detta betyder också att dessa så småningom utförs av kommunalråden själva eller troligen av politiska sekreterare. Jönsson⁵ har tagit upp ett liknande spörsmål för en stor kommun - Göteborg. Eftersom kalmarmodellen från 1977 i stort sett utgick från en göteborgsmodell kan det vara skäl att granska den.

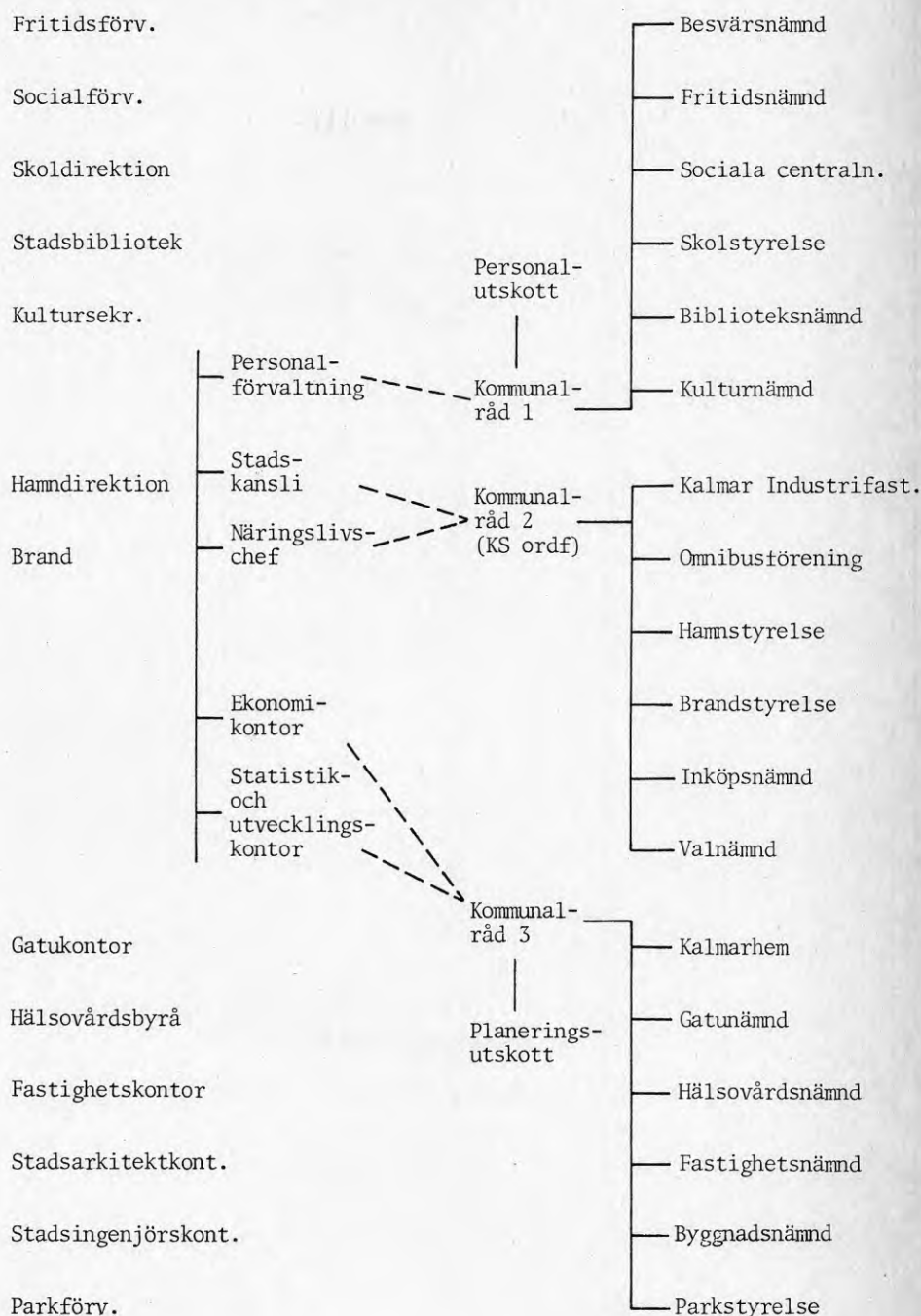
"Majoriteten i kommunstyrelsen har som ledstjärna att partiet bestämmer sig för vilken politik som skall föras, varefter man går ut i nämnderna och genomför den". Detta är i linje med den utveckling som diskuterats i Kalmar dvs att lägga större vikt vid partigrupperna för att få politiska linjer i nämndarbetet, dvs istället för skolpartiet, gatupartiet får vi borgerliga och socialdemokrater.

Jönsson undersöker vidare konsekvenserna av de föreslagna förändringarna och konstaterar att "Den stora förloraren i fråga om det förändrade inflytande som den nya proceduren innebär är stadskontoret". Vari ligger då denna förlust? Jo, "Kommunalråden har sin bas i respektive nämnd och tar i högre grad sitt tjänstemannastöd därifrån". Den- na utveckling stämmer delvis också i Kalmar, dvs skall vi få en övergripande planering som är socialt förankrad måste den politiseras, vilket betyder att de traditionella stabskontoren ges mindre betydelse.

Det blir dock problematiskt att kombinera detta delegerande till nämnder/politiker med det samtidigt påtalade behovet av starka ekonomiska chefstjänstemän. Utvecklingen i Göteborg borde därför i det förra fallet vara en riktig väg men som ekonom kommer alltså Jönsson i en brydsam situation: "Den endast obetydligt märkbara förskjutning som den nya proceduren inneburit hittills, mot ökade möjligheter för de olika verksamhetsområdena att via nämnder och kommunalråd hävda sina behov av resurser kan leda till förnyade ekonomiska svårigheter" och senare likaledes "Den nya proceduren medför att förkämparollen förstärks genom att den s a s tränger in i kommunstyrelsen. Kan väktarrollen få en kompenserande förstärkning?"⁶ Vi anar här ett intressant dubbelspel där företagsekonomerna vill värna om den centrala ekonomiska chefstjänstemannen å ena sidan och om nämndpolitikerna å andra sidan, vilket också måste ses mot tanken att den ekonomiska styrningen måste överordnas planeringen.

I Göteborg har man alltså frångått de obundna kommunalråden och en liknande diskussion har också förts i Kalmar. För min del anser jag att systemet med tre huvudansvarsområden - social-fysisk-ekonomisk - som fanns inbyggd i den tidigare rotelmodellen skulle utvecklas enligt fig 5. Den avgörande skillnaden mot rotelsystemet är att kommunalråden inte betraktas som rotelchefer/tjänstemän utan som gruppleadare för nämndordföranden. Vidare har man här und-

FÖRSLAG TILL ORGANISATION I KALMAR KOMMUN FÖR MANDATPERIODEN 1980-82



Figur 5

vikit den snedsits som fanns tidigare då kommunalråden var ordföranden i en nämnd vardera av flera inom sitt ansvarsområde. Stabsorganen får en roll som beredande av beslutsunderlag och mindre som programskrivande.

7.1.4 Lönerelationer

Det kommunala lönesystemet har flera aspekter som gör det möjligt att använda det som en mätare av förändring. För det första är det öppet, dvs man kan gå in i personalbudgeten för vilket år som helst och studera lönerelationer. För det andra är lönen inte individorienterad utan funktions- och positionsorienterad. Detta gör att enskilda personers duglighet (ett i och för sig svärdefinierbart ord) inte slår igenom i lönesystemet annat än marginellt. Detta är praktiskt om man vill studera positionsförändringar under en längre period. En jämförelse kan göras både i absoluta lönebelopp och i en positionsbestämning. I en jämförelse över tiden har jag valt kanslichefsbefattningen som riktmärke, därför att denna befattning liksom i England tidigare behandlades som primus inter pares.

På 1950-talet fanns inga centrala avtal och kanslichef, stadsarkitekt, byggnadschef och gas- och elverkschef tillhörde en toppgrupp och i nästa grupp fanns stadsfiskal, kanslijurist, stadskamrerare, kronokamrerare, byggnadslovsarkitekt och fastighetschef. Därtill bör fogas att borgmästaren låg långt över samtliga. 1958 gjordes en löneplansreform där ett visst närmande mellan de högsta tjänsterna kan märkas (med undantag av borgmästaren). 1950-talet innebar en positionshöjning för fastighetschef och stadsingenjör, dvs representanten för den tekniska sidan. Det nya lönesystemet innehöll ett drastiskt statussteg mellan nivåerna KA och KB, där det senare vid införandet endast omfattade borgmästaren. I större städer var bilden säkerligen annorlunda. 1960 och först över gapet blev överläsaren följd 1962 av kanslichefen och byggnadschefen, stadsarkitekt 1963, elverkschef och stadsingenjör 1964 och fastighetschef 1968.

De förändringar som diskuterats tidigare i kapitlet borde också avspeglas i lönesystemet.

Utjämning av chefslöner

Höjning av servicesidan

Dämpning av den tekniska sidan

1975 genomfördes ett nytt löneplanssystem som har den fördelen att den tidigare hårda uppdelningen i KA och KB nu luckrats upp något. Ett löneplanssystem kan i sig vara en synnerligen konserverande faktor när det gäller att finna nya former för inte minst chefsrollen. 1977 hade en utjämning av chefslönerna börjat slå igenom så att i stort sett tre grupper åstadkommits. Den sammanslagna socialsidan medförde så småningom att socialchefen fördes till den högsta gruppen. De övriga förvaltningscheferna på de mind-

re förvaltningarna jämfördes i stort med ett allt större centralt handläggarskikt.

Vad gäller absoluta löner bör man ha klart för sig konstruktionen med löneklasser så att den tid man haft en tjänst (upp till sex år) påverkar lönen. Tabellen nedan får därför ses som ett beskrivande försök snarare än en exakt tabell. Talen är relaterade till en ny kontorist.

	1951	1959	1964	1969	1974	1979
Borgmästare	418	408	450	-	-	-
Kommunstyrelsens ordf		120	307	349	276	225
Kanslichef	340	364	388	368	285	277
Skoldirektör	-	350	420	420	313	283
Kontorist	100	100	100	100	100	100

Det har alltså skett en utjämning i relativa termer under 70-talet. Studerar man förändringar under en speciell period 1965-77 får vi följande tal:

	Faktor 77/65	Δ 65-77
Ny kontorist	3,3	~ 30
Ekonomichef, stadsing	2,5	65
personal-, fastighetschef, planarkitekt	2,4	50-65
Kommunstyrelsens ordf, bibliotekschef, bitr stadsarkitekt	2,15	45-55
Kanslichef, stadsarkitekt, rektorer	2,05	50-55
Skoldirektör	2,00	60

Under 1980-talet kommer allt fler kommuner att behöva arbeta fram personalpolitiska och lönepolitiska program. Problemet med hur man skall kombinera det stela löneplanssystemet med ett flexibelt arbetssätt tror jag kommer att bli den svåraste uppgiften av alla under 80-talet, därför att vi kommer att vara i en ny situation där det inte längre går att fördela nya resurser utan där stora omprioriteringar kan förväntas.

7.2 Byråkratfrågan

Kapitlet har främst avsett att ge en historisk dimension av organisationens uppbyggnad. I de två första kapitlen har samtidigt tecknats en bild av organisationerna i omvärlden. Det är därför naturligt att vi upplever ökade spänningar inom denna organisation. Men som Abrahamson

(som citerar Buckley) ser det: "Påfrestningar och spänningar är naturliga t o m väsentliga: Vi måste se spänningar som normala, alltid närvarande dynamiska inslag vilka ... måste hållas på en optimal nivå om systemet skall bevara sin livskraft".⁷⁾ Samtidigt bör det slås fast att kommunen inte är ett företag utan en politisk enhet med en större eller mindre tjänstemannaenhet, en byråkrati. Abrahamson menar att organisationsteoretiker som Rehnman, Asplund m fl ser på beslutsfattandet i huvudsak som ett tekniskt problem och bortser från att grundläggande mot-sättningar existerar - vilket skulle göra beslutsfattandet till ett politiskt problem.

Abrahamson för sedan ett principiellt viktigt resonemang kring byråkratins två sidor. "Det är svårt att förneka att centralisering, koncentration, ökning av antalet expertfunktioner och administrativa befattningar inom organisationen mycket ofta medför effektivitetsvinster men som vi sett innehåller Weberska idealtypiska beskrivningar av byråkratin också ett annat moment, nämligen underordning: byråkratin skall vara beroende av sina uppdragsgivare..... En självsvåldig administration är, sedd ur detta perspektiv, definitionsmässigt en ineffektiv administration."

Denna spänning mellan storlekseffektivitet och motsvarande icke-representativitet vill jag återkomma till i sista kapitlet.

De myter som togs upp i början av kapitlet kan inte ges någon entydig belysning. Den beskrivning som gjorts av Kalmar kommun pekar mot att lösningar inte heller kan sökas inom en kommun, utan måste ses i ett större sammanhang.

Väljer vi t ex att lösa en rad uppgifter inom den offentliga sektorn så innebär det, enligt min åsikt, en större möjlighet till demokratisering att lägga besluten på lokal nivå. Detta trots att den kommunala organisationen är svårstyrd.

En byråkrati är svårare att påverka för den enskilde. Den kan å andra sidan ge en mer rättvis behandling av olika människor. En byråkrati som kan påverkas politiskt kan vara effektiv.

Slutligen till frågan om kommunpolitikernas kapacitet. Denna fråga är också en fråga om vilken roll de förtroendevalda skall ha och kan ha. Kommunalrådet som gruppordförande för nämndordförande och genomförande av partiets politik är en annan person än en företagsledare. Om vi föredrar den förra rollen kan vi inte mäta prestationerna enligt den andra rollens termer.

Hänvisningar. Kapitel 7

- 1) Nilsson U. Har vi makt att förändra. Prisma, Stockholm 1970
- 2) Nilsson U op cit
- 3) Jönsson-Lundin op cit. Att rätta mun efter matsäcken.
- 4) Stewart J. The Responsive Local Authority. Ch Knight London 1974
- 5) Jönsson S. Att sanera en ekonomi. Inst företagsekon. Göteborg 1978:112
- 6) Jönsson S op cit
- 7) Abrahamsson B. Organisationsteori AWE/GEBERS 1975

Life is scarce for a human being
because life is limited

KAPITEL 8. TIDEN - RESURS OCH RESTRIKTION

8.1 Tid och planering

I planeringsprocessen, eller för den delen i planläggningsarbete, betyder en rubrik som tid och planering normalt vilket tidsperspektiv som är intressant. Det diskuteras om fem eller tio år är användbart i ekonomisk planering, om det erfordras ett 20-, 30- eller 40-årigt perspektiv för att få de vidare gränserna för en regions utveckling. En annan liknande infallsvinkel är att istället hänga upp utvecklingen på bilder av vissa magiska årtal som 1990 och framför allt år 2000. (I England är det lika naturligt att använda 1991 eller 2001, därför att de engelska folkräkningarna sker ett år senare än de svenska.)

Avsikten med detta PM är snarare att fundera över tidsbegreppet i planeringen med utgångspunkt från själva processen. Det vill säga möjligheter och restriktioner finns inbyggda i vårt sätt att handskas med nya och gamla frågeställningar, samordna olika arbetsprocesser inom en organisation från idéer till genomförande. Tiden sedd på detta sätt har en mycket mer avgörande betydelse än vad vi normalt vill erkänna kanske av det enkla skälet att vi, med alla våra ambitioner, inte orkar att sätta oss själva i ett större förändringsperspektiv. Det som är en oändlig väntan för oss som individer är kanske en snabb process i det samhälleliga livet. Tidsaspekten finns ofta i bakgrunden i t ex organisationsstudier men formuleras sällan och i de fall någon försöker ta tiden med i beräkningarna så underskattas den ofta. Ett exempel från Lee's bok om genomförande av PPBS i USA är typiskt "att försöka att införa PPB på några få månader ger med säkerhet fel och skepticism men ändå försökte många ledningar att göra precis så. Å andra sidan, att införa PPB i en långsam takt, kan vara lika improduktivt och det önskade målet kommer kanske aldrig att uppnås".)

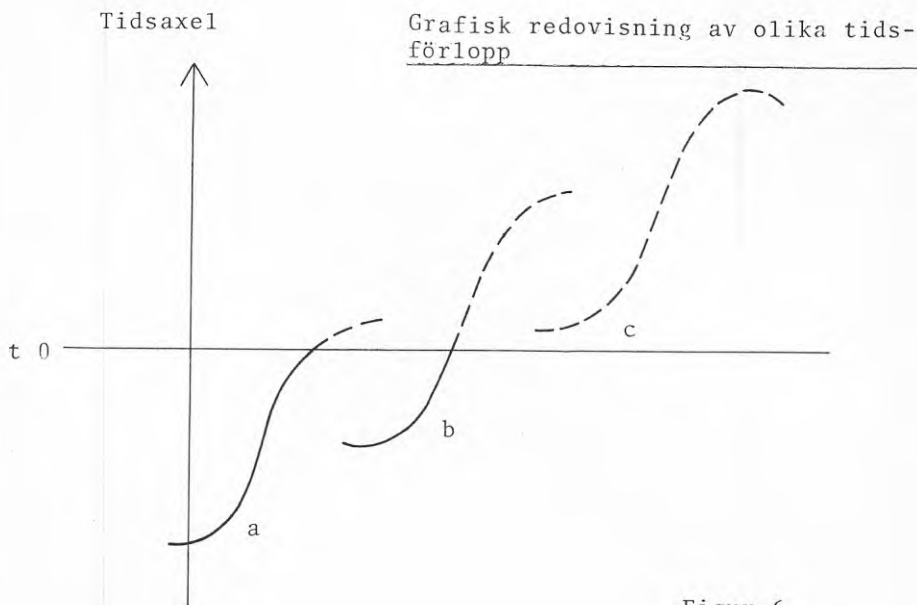
Exemplet visar på två betydelsefulla saker när tidsaspekten skall diskuteras i anslutning till processer och deras förändring. För det första måste en organisation ges tillräcklig tid för att kunna anpassas till förändring och motståndet mot den planerade förändringen måste kunna övervinnas. För det andra måste ett försök att förändra en process följas av någon form av aktivisation. De personer som har makt att förändra måste därför avsätta en del av sin tid för att genomföra förändringen. Av detta följer att varje förändring kan endast ges en viss tid, om försöket misslyckas inom denna tidsram kommer andra projekt att ta över uppmärksamheten. Ju mer samordnad en verksamhet blir, eller större en organisation, desto mer ökar trycket på en liten grupp beslutsfattare vars tid följaktligen intecknas upp över öronen.

Kommunerna tillhör den typ av organisationer som har blivit både större och mer komplexa. Samtidigt har kommunerna fått en allt större press på sig att vara mer aktiva. 50-talets kommuner arbetade i ett mer lugnt socialt fält men övergången till 60-talet ledde till en helt ny

situation med kraftiga satsningar inom områden där kommunerna fick en aktiv roll. På 70-talet har denna utveckling fortsatt men nu har samtidigt motstridiga tendenser börjat uppträda.

Nivåerna för osäkerhet och komplexitet har ökat i konsekvens med den snabbare förändringstakten i samhället överhuvudtaget genom bland annat den snabba ökningen av informationsteknologin. För kommunledningarna har detta inneburit en ökad beslutsbörda. På 50-talet var det inte tal om att kommunerna i någon större mening skulle intervensera i samhället. Idag är det det normala att det fattas beslut som berör de flesta människors vardag och ger reaktioner som inte är förutsebara.

En av de viktigaste uppgifterna är följaktligen att reducera komplexiteten, dvs göra problemställningar gripbara och förståeliga. Ett av de primära målen måste då vara att tidigt kunna upptäcka nya trender så att inte alltför lite tid blir kvar att hantera dessa. Ett problem i sammanhanget är att tillväxtprocesser har sigmoid form, dvs när den stora tillväxtfasen är igång är det normalt för sent att kunna påverka den målorienterat. Ett annat problem är att två oberoende tillväxtprocesser kan när de överlappar starta en tredje, som alltså inte har någon gemensam förhistoria. Tre olika s-kurvor representeras där a är något som sker just nu, men som börjar närma sig asymptotvärde t ex ökat kvinnligt förvärvsarbete. b är något som startat just nu men som vi har svårt att se tillväxttakt och konsekvenser av, t ex mikrodatorer och c kanske är en process som är en följd av de andra, t ex kortare arbetstid, ökat hemarbete, ökad manlig arbetslöshet, utvandring etc.



Figur 6

För att komma åt dessa förändringar är det sannolikt att vi blir mer beroende av forskning om de samhälleliga förändringarna samtidigt som dessa forskningsresultat kan spridas snabbare genom ökad kommunikation. Vi blir sannolikt också mer beroende av att finna sambanden mellan de ekonomiska och andra samhälleliga aspekter liksom begränsningar i miljö, naturresurser och mänsklig förmåga.

Planeringsprocessen till skillnad från planen kan bli basen för en ny politisk form som kommer att innehålla en kontinuerlig dialog, smärtsamma konfrontationer i en mångfald av intressegrupper, dvs en på sikt innovativ förenad problemlösning. Lösningen på detta brukar innehålla en samhällssyn som bygger på människor i samspel, politisk och ekonomisk demokrati, matrisorganisationer, adaptiva former av planering etc. För att nå dit, och inte till motsatsen, till ett samhälle som bara består av isolerade delar som strävar efter submål, och begränsas till att lösa tillfälliga störningar på ytan, måste tidsaspekten diskuteras.

Motståndet mot förändringar kommer sig inte bara av att vi behöver tid till att smälta och övertygas av nya idéer (Jämför teorier om innovationsspridning) utan också av att i det praktiska livet har vi mycket lite tillgänglig tid och ork för att reflektera över nya idéer. Utrymmet i massmedia och politiska debatter begränsas ju ofta till några få inneproblem. Hur många gånger har vi inte hört t ex partiledare klaga över att de inte fått ut sitt budskap till medborgarna.

Den yrkesverksamme inom t ex kommunal förvaltning är också medveten om att hans tid är hårt bokad genom pågående arbeten, en utveckling som nu har fortsatt så långt att t o m den traditionella sommardvalan i svenska kommuner börjar bli ett minne blott. Dvs varje ny verksamhet som skall ges en plats i planeringsåret måste ta denna plats på någon annan verksamhetsbekostnad. Jag skall fortsätta med planeringsårets restriktioner nedan.

En annan infallsvinkel på tid i organisationsarbete är tidsfördröjning (time-lag) i detta fall den tid som åtgår från det ett problem uppstår tills dess medel har insatts för att eliminera problemet (helt eller delvis).

Planeringsprocessen skall därför inte bara ses ur aspekten att få fram en godtagbar lösning till ett problem utan denna lösning skall också tas fram i tid. En insats som kommer för sent kan vara direkt olämplig men säkerligen ett slöseri med resurser. Tidsfördröjningen kan uppdelas i två faser, en yttre och en inre fas. Den yttre fasen betyder den tid som åtgår från det att ett problem uppstår tills den har observerats/identifierats och analyserats. Den inre fasen blir då tiden från analysen till insättande av resurser med avsikt att lösa problemet.

Efter det att resurser har satts in får vi en ny yttre fas som omfattar tiden fram till dess de insatta resurserna har haft någon påtaglig inverkan. Denna sista fas sker då utanför organisationens kontroll och kan delvis ses som en början på ett nytt problem, dvs uppföljningen kan visa att det erfordras ytterligare åtgärder. Nya resurser kan erfordras därför att, som påpekats ovan, oförutsedda sideeffekter kan ha orsakat sidoproblem eller därför att problemet har underskattats. Den sista yttre fasen glider därför in i den första yttre fasen som kan ses en del av den problemorienterade delen av arbetet.

På detta sätt pågår ett ständigt växelspel mellan analys, åtgärder och uppföljning i en föränderlig omgivning. De olika stegen blir då öppenhet mot omgivningen, identifiera och analysera vissa frågeställningar, ta fram förslag till åtgärdsprogram, finna medel för att genomföra förslagen, använda tilldelade resurser, analysera verkningarna av insatta resurser. En sådan kedja kan ge vissa infallsvinklar på fördelning av arbetsuppgifter i en organisation och kanske möjligheter att mäta effektiviteten i organisationens förmåga att möta nya förändringar i omgivningen. Det pekar också på att alla leden i denna kedja måste fungera och vara i balans för att hela organisationen skall ge ett verkligt utfall.

Om för mycket resurser läggs på analys och planering och för lite på genomförande kommer en organisation skenbart att ha bra material framme medan i praktiken alltför lite blir gjort. (Detta kan i sin tur leda till att prognosmaterialet blir föråldrat.) Det motsatta gäller självfallet också.

Normalt har långtidsplaneringen en svag ställning i jämförelse med dagsproblemen och därmed har förändringar svårt att slå igenom eftersom man försöker lösa dagsproblemen med invanda rutiner så länge det går. (Jämför Kuhns paradigmsyn.) Om långtidsplaneringen undertrycks och alla resurser sätts in på att behandla ett ständigt flöde av dagsproblem leder detta oundvikligen till att organisationen finner sig arbeta med metoder som passar allt sämre till de problem som uppstår. Inte nog med att villkoren förändras inom redan etablerade områden utan ständigt nya frågor tillföres.

"Vad är det som bestämmer vilka informationskällor som kommer att användas av en organisation. Mer specifikt, vilka förutsägbara felkällor kan identifieras? Om det är sant att endast en mycket liten del av den totalt tillgängliga informationen registreras av en organisation, så kan de processer genom vilka den ursprungliga sällningen äger rum ha utomordentlig betydelse för det slutliga beslutet. Vad händer med informationen när den förs genom organisationen? Vad för sorts förutsägbara fel finns det? Vad blir effekten av intressekonflikter vad gäller kommunikationerna? Vilka skillnader orsakas av tidspress?"²⁾

Den sista frågan är alltså kopplad till tidsproblemet och i överensstämmelse med resonemanget ovan och detta leder till att allt färre alternativ undersöks och allt färre personer tillåts delta. Ingen är intresserad av större svep efter alternativa lösningar och efter en period kommer sådant material inte heller finnas tillgängligt eftersom det aldrig efterfrågats.

Vi vet att tidspressen ökar i det turbulenta samhället och att detta medför, i kombination med en ökad samordning, att besluten tas av en alltför liten grupp. Det är alltså i högsta grad väsentligt för en organisation att finna arbetssätt som möjliggör identifiering av problem så tidigt att de kan behandlas och diskuteras. Kommunerna måste fungera som öppna system och använda sig av varjehanda vägar att fånga upp information från sina invånare. En kommun har normalt ingen marknad för sina produkter där den kan läsa av efterfrågan som ett företag kan, men en kommun har å andra sidan en mångfald kanaler att arbeta genom, partigrupper, företagare, fack, anställda, aktiva invånare, press och lokalradio.

"Det öppna systemets syn på en organisation ser denna som importerande energi från sin omgivning, transformerande denna energi till en produkt, exporterande denna produkt tillbaka till omgivningen och därmed revitaliserande sig från omgivningens källor.... Detta samspel med omgivningen erfordrar att organisationen kontinuerligt anpassar sig till de spänningar som orsakas av omgivningens förändring. Detta i sin tur erfordrar att organisationen har förmåga att växa, att utvidga vissa aktiviteter och begränsa andra, att integrera en del funktioner och differentiera andra, allt beroende på den information som strömmar tillbaka från dess omgivning".³⁾ Detta synsätt på en organisation ger upphov till flera viktiga frågor. De flesta är överens om nödvändigheten av ett öppnare system och ett vidgat deltagande i planering t ex. Tiden som en knapp resurs tas dock sällan upp i en sådan diskussion. Varför är tid en knapp resurs och måste den vara det? Denna fråga kan kopplas till en följdfråga. Varför är det så svårt att leva med förändring? Den sista frågan tror jag är av största betydelse för att förstå att tiden är en knapp resurs. Vi måste leva med framtiden en tid innan vi har uppmärksammat den, vi har en inbyggd tidsfördröjning. Vidare behöver de flesta människor någon form av jämvikt eller kanske snarare kontinuitet i sina relationer med andra och finner det svårt att behöva byta arbetskamrater och arbetsmetoder. Det finns säkerligen en övre gräns för alla vad gäller vår förmåga att anpassa oss till nya situationer. Jämför t ex att både Trotskij med den permanenta revolutionen och Mao tse Tung med kulturrevolutionen tydligt insåg att vi behöver skakas om i de grundläggande systemen.

Det är väl sannolikt också så att den som är ung och mindre uppbunden av tidigare arbete (och uppnådd position) har lättare att anpassa sig till nya åsikter. Den yngre har

däremot längre avstånd till beslutsfattarna. Det finns alltså en inbyggd tröghet i en befintlig organisation. Ett sätt att föra in nya idéer är t ex att anställa mer folk. Det är vad som har skett i kommunerna och här skall bara konstateras att detta går endast att genomföra i stor skala tillfälligt. I liten skala kan det ske som en serie "Permanenta revolutioner" om det görs målmedvetet. Det måste dock konstateras att vi redan har haft den stora tillväxten av planeringspersonal i kommunerna under 60- och 70-talen. För 80-talet gäller att vitalisera befintlig personal!

"Från en övergripande social ståndpunkt, kommer skicklig arbetskraft att vara den mest knappa av alla resurser.... medan komplexiteten i de sociala problemen växer geometriskt, kommer arbetskraften som är kapabel att bearbeta den endast att öka aritmetiskt. Gapet mellan dessa två utvecklingslinjer kommer mer och mer att bli en kritisk, begränsande faktor för den mänskliga utvecklingen".⁴) Detta innebär att lösningen på problemet måste bli ett krav på att minska komplexiteten i samhället så att vi kan hantera den. Detta förutsätter att vi kan dra ner på den teknologiska utvecklingen mot ett lugnare tempo eller måste vi inse att vi inte kan hantera andra problem än de som den befintliga organisationen kan klara ut. Detta aktualiserar i sin tur frågan om de administrativa nivåerna.

Vad kan göras inom den befintliga hierarkiska strukturen? Vi måste få grepp om problemområden tidigare än nu, dvs stegen forskning - planering - politiker - kommuninvånare måste kortas. Detta innebär självfallet inte att kedjan måste följas, kortslutningen mellan forskare-medborgare är naturligtvis det allra bästa för att få tryck på politiker som befordrar trycket till konkreta uppdrag åt planerarna. Kommunorganisationen måste i vilket fall som helst få en chans att förstå en ny situation innan det nya har blivit så stort att organisationen inte kan hantera den. Den yttre tidsfördröjningen måste alltså minska.

Den information som insamlas och analyseras måste sedan spridas i tid, vara utformad på ett klargörande sätt och kunna diskuteras av många. Analysfasen, bearbetningen måste göras så kort som möjligt så att den egentliga läroprocessen, debatten, adaptationen kan få den största delen av tiden. Detta ställer mycket stora krav på specialister och samordnare att snabbt få ut material. Alla sätt att bryta ner informationsbarriärer måste tas i beaktande. Detta ställer krav på personalavdelningarnas agerande så att öppenhet, utbildning etc uppmuntras så att man inte fastnar i administrativa rutiner.

8.1.1 Yttre tidsfördröjning

Yttre tidsfördröjning är den tid som åtgår för en organisation att upptäcka behov och problem i sin omgivning. (I denna betydelse kan man faktiskt tala om negativ tids-

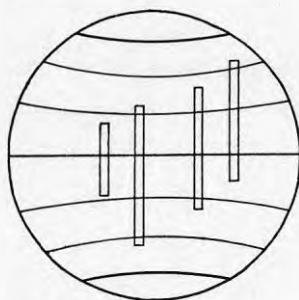
fördröjning då en innovativ enhet kan ha föreställt sig ett problem innan det ens har dykt upp.) Denna yttre fördröjning kan reduceras på ett flertal olika sätt, på det sätt information tas emot och på det sätt information hanteras. Information kan komma från intressegrupper, partiorganisationer, enskilda, tidningar, tidsskrifter, yrkeskontakter, forskare etc men också genom uppföljning av det dagliga arbetet. Figur 7 är ett försök att ge en modell av hur denna avspaning av omgivningen kan gå till. Informationssökningen tänkes i tre former, orientering om förändringar i stort, resultat i planerings- och programarbete samt i två omgivningsbilder, den teknologiska och den ideologiska. I bilden har satts in fem tänkbara indikatorer ur en relativt liten kommuns organisation. En kommun som inte heller ligger nära Stockholm, rikets stora kontaktcentrum.

I orienteringsfasen försöker man att isolera nya inslag som kan medföra större effekter och utvärdera dessa. I planeringsfasen avkänns nya inslag och värderingar för att ge ett svar på vad impulser från orienteringsfasen kan medföra. Programfasen slutligen är ett sätt att påverka aktiviteter som är igång eller starka nya aktiviteter genom att använda kända verktyg. Generellt skulle då gälla att ju bättre information en organisation får från orienteringsfasen desto kortare blir den yttre tidsfördröjningen och desto mer kan informationen diskuteras och därmed politikerna.

Figur 7

Informationskällor i ett utvecklingsrum
(Fritt efter Thorngren)

specialist
verkställande förvaltningschef
politiker



Ideologier
Potentiella sociala värderingar
Socio-ekonomiska omgivningen

Teknologiska omgivningen
Potentiell teknologi
Grundforskning

Hur fungerar då de olika individerna i modellen? Politiken täcker normalt delar av det sociala fältet och ledande politiker kan täcka förändringar i detta. Mer sällan deltar kommunalpolitiker i de ideologiska förändringarna eftersom dessa utvärderas och formuleras centralt. Vissa politiker har genom sitt yrke också information från det teknologiska fältet och då oftast från programfasen.⁵⁾

Förvaltningschefen har genom kontinuerliga kontakter med politiker och sina specialister inblick i både det socioekonomiska och de teknologiska fältet. Detta kan vara en tillgång för att minska den inre snarare än den yttre tidsfördröjningen. Utvecklingen har lett till att förvaltningschefen har mindre utblick mot det sociala fältet än politikern och mindre utblick mot det teknologiska fältet än sina specialister. Förvaltningschefens påtagligt förändrade roll som diskuterats i tidigare kapitel illustreras härmed.

Specialisten har utvecklat sin kunskap så att denne kan känna av nya metoder etc i det teknologiska fältet. Genom sin kontakt med människor i kommunen får denne också viss information om det sociala fältet (dock snedvriden) men saknar samtidigt en fullständig bild av kommunledningens vilja. Övriga tjänstemän har sin viktigaste funktion i att söka efter nya verktyg, nya tekniker, bättre arbetsrutiner etc. Vad som saknas är individer som försöker utvärdera förändringar som påverkar den lokala nivån. Sådana individer kanske skulle behöva kunskaper som närmar sig forskningens och därmed kunna utgöra en nödvändig länk mellan forskning och strategisk planering. De flesta kommuner tvingas nöja sig med andrahands- och tredjehandsmaterial från kommunförbundet och länsstyrelserna. Mycket få privatföretag (av den storleksklass som kommunerna idag utgör) skulle nöja sig med en sådan situation och vi ser hur dessa företag söker sig kanaler direkt till det nationella systemet. En förändring har skett bland kommunerna på så sätt att de mer aktivt arbetar tillsammans t ex inom Kommunala föreningen för statistik och planering, skaffar sig direktkontakter med departement och även forskningsinstitutioner. De nya högskolorna kan kanske bli en sådan länk och även den föreslagna regionaliseringen av ERU.

Ett annat sätt att minska tidsfördröjningen är genom ett ökat deltagande i kommunens planering. En tidsminskning kan uppnås genom att oönskade sidoeffekter upptäcks i tid men denna tidsminskning kan vara större eller mindre än den faktiska tid som erfordrats vid kontakterna. I detta avseende menar jag endast den faktiska tidsåtgången och bortser från de andra värdena med ett vidgat medborgarinrlytande.

Värdet av en sådan information beror dessutom helt på om det går att få en känsla av att kontakten är ärlig, dvs att informationen verkligen behövs och att inte det hela enbart är ett jippo.

8.1.2 Inre tidsfördröjning

Inre tidsfördröjning är den tid som åtgår från det ett behov analyserats tills dess någon aktivitet har ägt rum. Det tar tid att komma fram till ett beslut, men vilket också är viktigt, redan fattade beslut kan förlänga denna tid. Detta beror på två orsaker, det ena är att redan fattade beslut kan ha varit tvärtemot det som nu erfordras, dvs det erfordras ett åsiktsbyte (ta t ex synen på säkerhet av kärnkraft) och det andra är att redan fattade beslut har intecknat resursutrymmet (t ex redan byggda reaktorer). Den kan finnas ett påvisbart behov av en skola, ett vattentorn etc men dessa försenas eller utförs inte därför att befintliga resurser finns på annat håll eller de nödvändiga ekonomiska medlen saknas. Även om ekonomiska medel finns kan det bli problem att finna ett geografiskt läge. Tid åtgår sedan att projektera och bygga om det gäller ett konkret projekt eller att bygga upp en ny organisation, bestämma dess tillhörighet etc.

Jag skall försöka beskriva några sådana tidpunkter från motion till verkställighet när det gäller konkret byggande.

Tabell A. Investeringsprojekt

	Först nämnt	År	Senast förslag	Genomförande
Ny brandstation	KELP 69	1972-74	KELP 80	1986-88
Nytt bibliotek	KELP 70	1971-74	Projekt. påbörjat	1981-82
Nytt ålderdomshem	KELP 70	1972-74	Påbörjat	1980
Nyb gym.lokal	KELP 70	1972-74	KELP 80	1984-86
Sportcentrum	KELP 70	1971-74	KELP 73	Ej föreslaget
Ishall	KELP 69	1973-74	KELP 80	Ej föreslaget
Deponeringsplats	Utrett av K-Konsult 1968, alternativa platser 1969 KELP 71	1972-74	KELP 77	1978
Högstadium	Föreslaget i generalplan 1966 för Lindsdal och Smedby KELP 71	Lindsdal 1973-76	KELP 80	Ej plats 1981-83
Bland äldre investeringar kan nämnas:				
Simhall	1952-1966			
Förvaltningsbyggnad	1961-1966			
Ålderdomshem	1961-1969			
Tekniskt gymnasium	1961-1966			
Parkering på Kvarnholmen	1965-1973			

Av ovanstående lista, som alltid utgör minimitider, dvs förslagen har ju dryftats i mindre politiska grupper eller på förvaltningarna innan de når ut officiellt, framgår att tio år är en vanlig tidsåtgång för större projekt.

8.2 Idéer och tidsåtgång

Vida svårare är att bestämma tiden för en ny idé genomslagskraft. Det är då betydligt svårare att både bestämma dess uppkomst och dess genomslagskraft. En möjlig beskrivning skulle kunna vara att en individ anammar en yttre impuls, påverkar andra under en längre tid tills den slår igenom antingen på tjänstemannaplanet och sedan på politikerplanet eller direkt på politikerplanet. Att en idé slagit kan ses på två sätt, först som ett inslag i debatten, en läpparnas bekännelse och så småningom även i praktiskt handlande. Det är min avsikt att också försöka belysa detta något och jag har för övrigt snuddat vid detta problemkomplex i tidigare kapitel.

En särskild fråga utgör här kommunerna och den statliga sektorsplaneringen. Ofta svarar statliga intressen för vitala investeringar i en kommuns utbyggnad och jag tänkte exempflera detta med vägverket och luftfartsverket, dvs riksvägar och flygplats. Slutligen skall jag beröra den kommunala planeringens tidsbild sett ur två aspekter, dels den årliga uppdelningen av tiden för olika aktiviteter och dels de samband som finns från översiktlig planering till genomförande.

När det gällde bostadsbyggnadsprogrammet har jag tidigare hävdat att det tog cirka tio år innan programmet i egentlig mening uppfattades som ett kommunalt program medan den ekonomiska långtidsprognosen gick något snabbare. Ser vi på den översiktliga planeringen och då främst kommunplaneringen så ser vi att följdprodukten, de gemensamma planeringsförutsättningarna, började upplevas som nödvändiga 6 år efter den första kommunplaneetappen. Ytterligare två år senare började de bli politiskt intressanta.

Tar vi ett exempel från trafiken så har jag tidigare berört sambandet trafik - centrumplanering. Bilismen som idé hade fått sin tyngdpunkt mot slutet av 1960-talet trots att Carsons Tyst vår (1962) och Buchanans Trafic in Towns (1965) kraftigt påpekat negativa konsekvenser för miljön. Mitscherlichs pamflett Våra otrivsamma städer (1965) kan också sägas vara en motsvarande reaktion.

1969 kom frågan om miljön upp i fullmäktige som en interpellation och 1970 togs kollektivtrafiken upp i ett PM över arbetets uppläggning. 1970 tillsattes en politisk kommitté för att utreda kollektivtrafiken och en konsult anlätades. Våren 1972 överlämnades kommitténs förslag som emellertid bemöttes med stor skepsis av kommunledningen eftersom det innebar ett stort kostnadssprång. Arbetet övergick senare till en kommitté direkt under kommunstyrelsen. 1972 avbröts ringleden runt centrum av bebyggelsemiljöskäl. 1973 upprättades den första trafikförsörjningsplanen och bidragande till att arbetet kom tillstånd var naturligtvis statsbidragsbestämmelserna. Dessa medförde också att en speciell tjänst inrättades. 1977 be-

handlades frågorna direkt i planeringsutskottet och kollektivtrafikfrågorna utgjorde nu en stor post i den kommunala driftbudgeten och började diskuteras i både ny-exploatering och centrumplanering. I ett speciellt programarbete 1979 har denna fråga på allvar börjat diskuteras politiskt. Tyvärr kan denna utvecklingskedja nu upphöra då frågorna från 1981 hänskjuts till ett nytt kvasiorgan. Miljöfrågorna har på motsvarande sätt kommit in via nya tjänster från 1976 och där perspektivet förskjutits från livsmedel/provtagning till yttre miljö. Här gäller samma sak för närvarande att frågorna diskuteras men fortfarande tas inga vägande beslut i denna riktning.

Två andra och mera genomgripande förändringar är synen på den sociala sidan och näringslivet. I 50-talets början hette det fortfarande öppen och sluten fattigvård i kommunens budget. Det är därför ett stort hopp till 1971 års kommunplan, där vi diskuterade samordnad fysisk-ekonomisk-social planering. Det visade sig också vara ett alltför stort hopp kunskapsmässigt och statusmässigt. Den sociala sidan sågs alltför snävt vara lika med sociala centralnämndens frågor. Detta bör jämföras med den bild jag presenterat i kapitel 3.

1970-talet har därför inneburit ett framflyttande av positioner när det gäller kunskap och status och en förändring av det retoriska social planering till sociala aspekter. Nästa stora hopp som jag förespråkar i denna rapport, från sociala aspekter till social planering, som överordnad torde därför kräva avsevärd tid och hårt arbete. Vad gäller näringslivsfrågorna var det på samma sätt ett passivt organ som var till för företagsamheten. Inrättande av en näringslivschef, en SSA-rådssekreterare, syokonsulenter, en tjänst för arbetsmarknadspolitiska frågor och utredare har givit underlag för ett mera sysselsättningsorienterat synsätt. Detta är dock endast en grund, idag finns inte sysselsättningsaspekterna med politiskt på lokal nivå. Om vi skall dra några generella slutsatser ur ovanstående är att det fordras åtminstone en tioårsperiod för att ett nytt synsätt skall slå igenom.

8.3 Statliga sektorer

I regionplan 1958 diskuterades riksvägar och flygplatser. 1956 låstes Ölandsbrons läge fast och denna var färdigbyggd 1972. Riksväg 15:s nya sträckning låstes inte fast förrän i generalplan 66. Delen runt Kalmar genomfördes i anslutning till Ölandsbron men övriga delar har fått en längre horisont. I kommunplan 1972 genomförde kommun och vägförvaltning gemensamma trafikprognoser och vägförslaget sammanföll med kommunens önskemål. Bostadsbyggandet skulle starta 1976 i Smedby och vägen skulle byggas 1976-77. I de olika statliga planeringsturer som kom senare lades vägen för att Kommunplanering 1978 föreslås 1985-86. Kommunens byggande hade då börjat i Smedby. Kommunen hade vidare i flera etapper försökt få vägen genomförd till en lägre standard än den från början tänkta, vilket vägver-

ket i efterhand delvis accepterade. Trots detta finns nu ingen samstämmighet i tidpunkt. Detta är besvärligt eftersom nästan samtliga tätorter i kommunen genomkorsas av riksvägar eller länsvägar.

8.3.1 Flyg

I regionplan 1958 lyckades regionplaneförfattare och Kalmar stad förhindra att en tredje bana byggdes på flygfältet som allvarligt skulle ha påverkat utbyggnaden. 1966 års generalplan och dess förslag med satellitorter diktades helt av flygplanet Lansens bullermattor. 1972 års kommunplan bestämdes i sin tur helt av Drakens bullermattor. I detta läge fördes också de alternativ ut ur diskussionen som skulle ha inneburit en dialog med flygvapnet om ändrat utnyttjande av banorna, detta gällde t ex reservområdet Vimpeltorpet. Anledningen i detta fall var att frågan om nedläggning av flotttiljen diskuterades och kommunpolitikerna kunde i detta känsliga läge inte ta upp en diskussion kring bullerfrågan.

I kommunplanering 1978 slutligen behövde avstämning endast göras mot det civila flyget och efter nedläggningen av den militära flygflotttiljen kunde en av banorna läggas ner och det civila flyget byta bana. Det kommer att ske i början på 80-talet.

8.4 Interna tidsfaktorer

I figur 8 har jag försökt visa de tidssamband som gäller från översiktlig planering till färdig stadsplan. Där framgår t ex att från översikten i generalplan 1966 (1964) till inflyttning i Norrliden åtgick fyra år och motsvarande för Lindsdal var sex år. Från kommunplan 1972 till inflyttning i Smedby tog sex år och från kommunplanering 1978 till inflyttning i Vimpeltorpet torde ta sex år. Lite är dessa tider beroende på byggkonjunkturen men de avspeglar tämligen väl den tidsåtgång som diskuteras i annan planeringslitteratur.

I figur 9 redovisas hur ett stadsplanearbete ser ut enligt den modell som används i Kalmar. Denna modell brukas i verksamhetsplaneringen som ett riktmärke för att bestämma förvaltningarnas verksamhet. Stadsarkitektkontoret gör med ledning av dessa tider upp en tidplan för sitt arbete både mer i detalj (ett år) och översiktligt (sex år).

Vi får slutligen en komplicerad samverkan över tid mellan de årliga procedurerna, de slumpartat över året inträffande och de slumpartat över åren inträffande. Till detta får vi foga den statliga planeringen och de statliga sektorernas planering samt de adhocförändringar som inträffar i det privata näringslivet.

Till de årliga procedurerna hör budget, KELP, GPF, bostadsbyggnadsöversikt och -program. Den fysiska stadsplaneringen får representera den tidsmässigt regelbundna delen medan

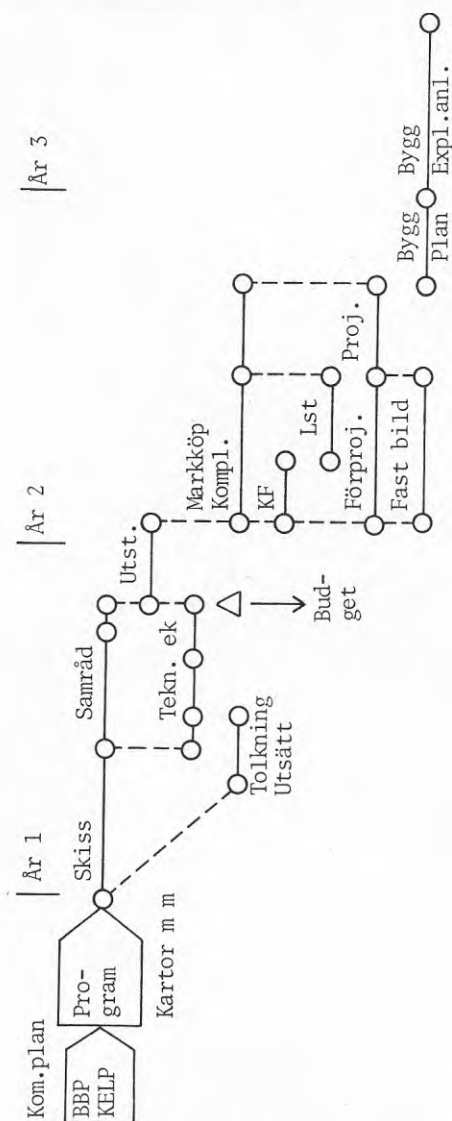
TIDSSAMBAND MELLAN ÖVERSIKTLIG FYSISK PLANERING OCH STADSPLANERS FASTSTÄLLELSE

	1951	55	56	60	61	65	66	70	71	75	76	80
Regionplan							F					
Generalplanearb.												
Stadsplan fastst.	F	F		F F F	F	FFF	F F					
Generalplan 68												
Dispositionsplaner												
Centrum												
Stadsplaner, norr							F F F		F			
Stadsplaner, Lindsdal									FF	F F		
Regionplan												
Kommunplan 72												
Områdesplan, Smedby												
Stadsplan										F	F FFF	
Kommunplaner 78												
Områdesplan, Vimpelt.												
Stadsplan												F F
Områdesplan, Läckeby												
Stadsplan												F
Centrumplanering												
Trafikutredn. centr.												
Kom. översikt												
Kommunplanering 82												

F = Fastställsetidpunkt av plan

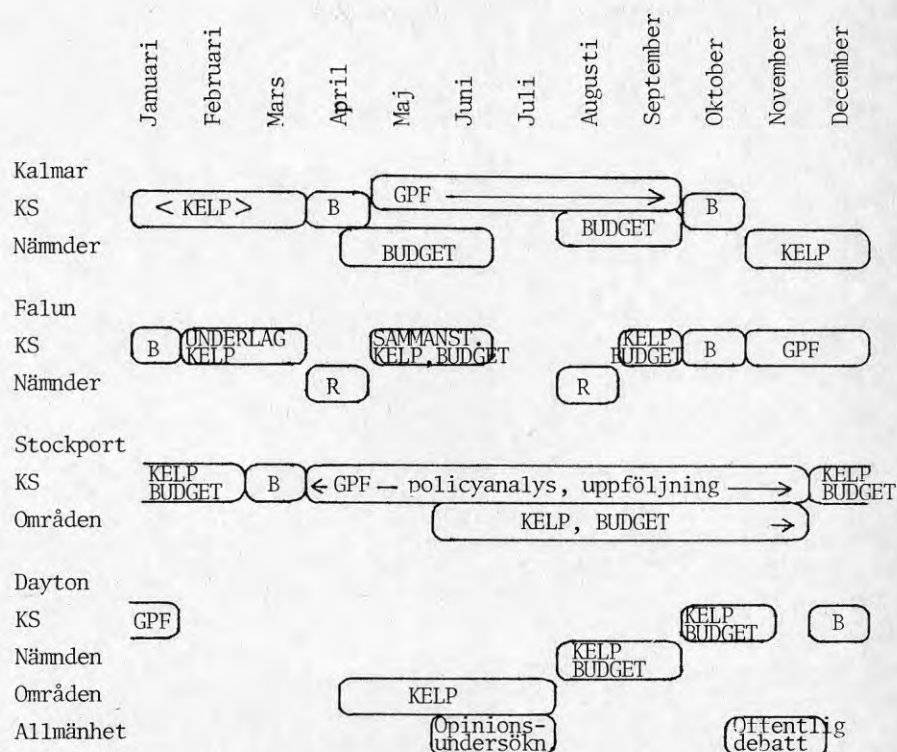
Figur 8

NORMALTIDPLAN FRÅN STADSPLAN TILL BYGGANDE I KALMAR



Figur 9

PLANERINGSÅRET I KALMAR JÄMFÖRT MED PLANERINGSÅRET I FALUN, STOCKPORT (STORBRITANNIEN) OCH DAYTON (USA)



KS= kommunstyrelse, council, city comission

B= beslut

R= remiss

KELP= ekonomisk långtidsplan, corporate plan, PPBS

GPF= gemensamma planeringsförutsättningar, key issues

Obs! I Stockport är det fiskala året april-mars

Källa: Hambleton

Figur 10

områdesplaner och större förvaltningsprogram kommer ore-gelbundet över tiden.

I figur 10 har planeringsåret i Kalmar jämförts med motsvarande i Falun (se Plan 1.78), Stockport i Storbritannien och Dayton i USA. Trots olikheten i ordval, organisation och samhällssystem framgår påfallande likheter som visar att våra historiska bindningar kring solåret fortfarande är giltiga.

8.5. Tidsrestriktioner

Det kan finnas skäl att summera kapitlet med att dels påminna om tidigare svensk forskning kring organisations- och tidssamband och dels återigen påpeka att restriktionerna i tiden utgör en väsentlig faktor att klarlägga.

Törnqvist,⁶ Thorngren och Goddard⁷ har visat på nära nog identiska kontaktbeteenden i Sverige och England för likartade arbetsfunktioner. Ovan visades i figur 10 att planeringsåret är likartat i olika kommuner och detta gäller i stora drag även de socialistiska länderna.

Studier av själva tidsrestriktionerna skulle ge en ökad förståelse för flera av de frågeställningar som drogs upp i de inledande kapitlen. Detta gäller inte minst frågor som rör en demokratisering av planeringen, utan även frågor som rör hur mycket samordning som kan klaras av. Mycket tyder på att utvecklingen måste gå mot mindre sammansatta dokument, mot ett enklare arbetssätt. I sista kapitlet skall några av dessa påståenden utvecklas.

Hänvisningar. Kapitel 8

- 1) Lee Johnsson. Public Budgeting Systems (s 144)
University Park Press 1974
- 2) Cyert March. A Behaviour Theory of a Firm. Prentice Hall
N J 1963
- 3) Garret. The Management of Government. Penquin 1972
- 4) Dror. Public Policymaking Reexamined. Chandler Publ
Comp 1968
- 5) Fritt efter (fig 2.6) Thorngren: Goddard. Office Location
in Urban and Regional Development. Oxford UP, London
1975
- 6) Thörnqvist, Sahlberg, Thorngren. Interregionala kontakt-
mönster. Lund 1970
- 7) Goddard op cit

Against great evils small remedies
do not produce small results. They
produce no results at all. (J M Mill)

KAPITEL 9. ÅTER TILL SAMMANHANGET

9.1 Tillbakablick

I en artikel av professor Godlund "Att forma regional framtid"¹⁾ redovisar han den förändring i synsätt som funnits i planeringen från mitten av 1800-talet och fram till våra dagar. Under senare delen av 1800-talet var honnörsorden humanitet och barmhärtighet. På 1900-talet kom folkhemstanken som utvecklades till den sociala trygghetstanken. I det läget hade utvecklingen gått tämligen stadigt framåt materiellt för folkets flertal, man trodde att tillväxt garanterade förbättringar.

Under senare delen av 60-talet började miljöfrågorna komma fram i debatten och det uppmärksammades att människan var en del av ett större system, ett ekologiskt sammanhang. Samtidigt hade specialiseringen i olika delar av vårt samhälle gått så långt att fler och fler blev medvetna om att vi alla dessutom var delar av ett socialt system där beslut etc förts bort från människans vardagsnivå. Ord som engagemang och decentralisering får markera denna nya fas.

I den förra byggforskningsrapporten²⁾ redovisade jag följande slutsatser om planering:

- planeringen måste politiseras och vara öppen mot medborgarna
- planeringen måste samordnas, vara långsiktig och ses som en läroprocess
- planering kan aldrig bli heltäckande, mixed scanning
- planen är ett informationsdokument
- organisationen bör avspegla ett icke-hierarkiskt synsätt
- personalplaneringen måste utvecklas
- social planering, socialt synsätt måste utvecklas som en tredje delprocess för att så småningom bli huvudprocessen.

Vad gäller den sista punkten avser jag inte Molins³⁾ definition: "Socialutredningen vill utveckla den rollen (plansamråd) men också tillföra en ny roll som insamlare och förmedlare av kunskap om svaga gruppers villkor och situation. Jag kallar den senare uppgiften för social planering" utan som i figur 3 eller med Reimers ord: "Precis som ekonomiska delposter kan adderas till en totalsyn på ekonomin så måste sociala synpunkter för att få tyngd adderas till en helhetssyn".⁴⁾

Engagemang och decentralisering kombinerat med planering ställer planeraren inför stora krav. En del av den paradigmatkris som berördes i kapitel 3 är naturligtvis en plane-

rarkris och inte en människornas kris. Den sammanfaller dock i tiden med den utveckling som lett till att vi närmat oss en del gränser för vår tillvaro det må vara miljöfrågor eller arbetsfördelning i ett globalt perspektiv.

9.2 Inför 80-talet

I kommunplanering 1978 framfördes kritik på områden som ansågs ha blivit styvmoderligt behandlade:

Sociala aspekter
Näringslivsfrågor
Energi
Miljö
Fritid

I efterarbetet har dessa frågeställningar utvidgats något så att vi talar om sysselsättnings- och näringslivsprogram och fritids- och turismfrågor samt naturvård och miljöskydd. Vidare har arbetet med förnyelseplanering i äldre bostadsområden kommit att innefatta flertalet av punkterna ovan. När minister Olof Johansson besökte Kalmar den 30 november 1979 betonade han dessa frågor inför 80-talet:

Demokrati
Decentralisering
Resurshushållning med miljö (inkl energi)
Fördelningsfrågor

Kommunförbundets ekonomiska expert Karl Knutsson skriver i Dagens Nyheter den 23 november 1979: "En ej alltför djärv gissning blir att bättre planerings- och utvärderingssystem kommer att visa på nya behov och brister som bara kan avhjälpas genom ytterligare insatser" och han säger vidare att "man knappast kan räkna med någon nämnvärd sysselsättningsökning i landet utan kommunernas medverkan" men att "Ett aktivt kommunalt engagemang i sysselsättningspolitiken kan alltså inte samtidigt förenas med krav på en stram hushållning." Knutsson stöder vidare mitt tidigare påstående att "De statliga myndigheternas intervention i den kommunala verksamheten måste också minimeras. Det ligger nämligen en fara i att deras anvisningar i den allmänna debatten upphöjs till målsättningar som leder till kostnadsökningar och i vissa fall försvårar ändamålsenliga lösningar" (min understrykning).

J Åberg, socialdemokraternas ekonomiske expert, framför liknande tankar i Dagens Nyheter den 6 november 1979: "När kakan krymper kryper egoismen fram. När förbättringar fö eftersatta grupper leder till att löntagare i ganska vanliga inkomstlägen får det sämre - då hotas solidariteten."

Vi kan från dessa spridda röster konstatera att det nu råder tämligen stor enighet om att de sociala aspekterna och resurshushållningen (i vid mening) kommer att vara de viktigaste frågorna för 80-talet samt hur de kan förenas med en demokratisering av beslutsfattandet i samhället - på både den offentliga och den privata sektorn.

Gahrton med flera har emellertid påpekat att "Demokratin, folkstyret, innebär enligt ideala principer att folket har makten i samhället, dvs att all makt att besluta om och påverka samhällsutvecklingen är fördelad jämnt mellan myndigheter och medborgare. I själva verket är detta naturligtvis en illusion. Tvärtom har ett fåtal en mycket stor reell makt och ett flertal ett mycket litet, och marginellt inflytande. Betydande sektorer av samhällslivet styrs helt eller delvis av andra oberoende maktcentra (än regering och riksdag)." ⁵⁾

Denna formulering bör man ha i bakhuvudet vid den fortsatta läsningen.

9.3 Förändring av offentliga sektorn

I Kalmar stadsbudget för år 1951 finner vi bl a följande huvudrubriker: Drätselkammare, magistrat, polis, åklagare, uppbördsverk, exekutionsverk, gasverk, praktisk mellanskola, kommunal flickskola, läroverk, handelsinstitut, sluten fattigvård, öppen fattigvård. Bortsett från polis och åklagare så är det tveksamt om dagens gymnasieelever känner till så många av begreppen ovan. Förändringen av samhället har skett med en, i historisk mening, nästan ofattbar snabbhet i samband med kapitalismens genombrott och vidareutveckling. Urbaniseringen har därvid varit ett påtagligt fysiskt uttryck för denna förändring, städer har vuxit över hela jordklotet och sammanvuxit i stadsregioner. Urbaniseringen har emellertid i lika hög grad påverkat den sociala strukturen och därvid i grunden förändrat bondesamhället och den gamla staden.

I diagram 12 redovisas den förskjutning som skett i Kalmar kommuns budget från 50-talet till sent 70-tal. Där framgår klart att myndighetsrollen tonats ner, bland annat genom förstatligandet av polisen, och att service-sektorn vuxit kraftigt, dvs skolan och den sociala sidan.

Dessa två förändringar, den fysiska och den sociala, har motsvarats också av en genomgripande förändring av de ekonomiska förhållandena, Produktiviteten har höjts kraftigt och den samlade produktionskapaciteten börjar nu bli ett hot mot människors framtid; militär kapprustning, miljöförstöring, råvarubrist.

Den offentliga sektorns roll i det hela har givits av olika faser i kapitalismens utveckling. Detta får inte uppfattas så att det finns någon enkel lag som förklarar varje stats eller kommuns uppträdande in i minsta detalj. Det skall snarare ses så att det vid en given tidpunkt finns ett visst givet spelrum för statliga eller lokala initiativ. Den offentliga sektorn skall därvid bl a hjälpa till att stabilisera ekonomin, hålla med social service för arbetskraften, kontrollera arbetslösheten och se till att efterfrågan hålls uppe för varor och tjänster.

NETTODRIFTKOSTNADERNAS FÖRDELNING PÅ OLIKA VERKSAMHETER 1950-1980 I KALMAR KOMMUN

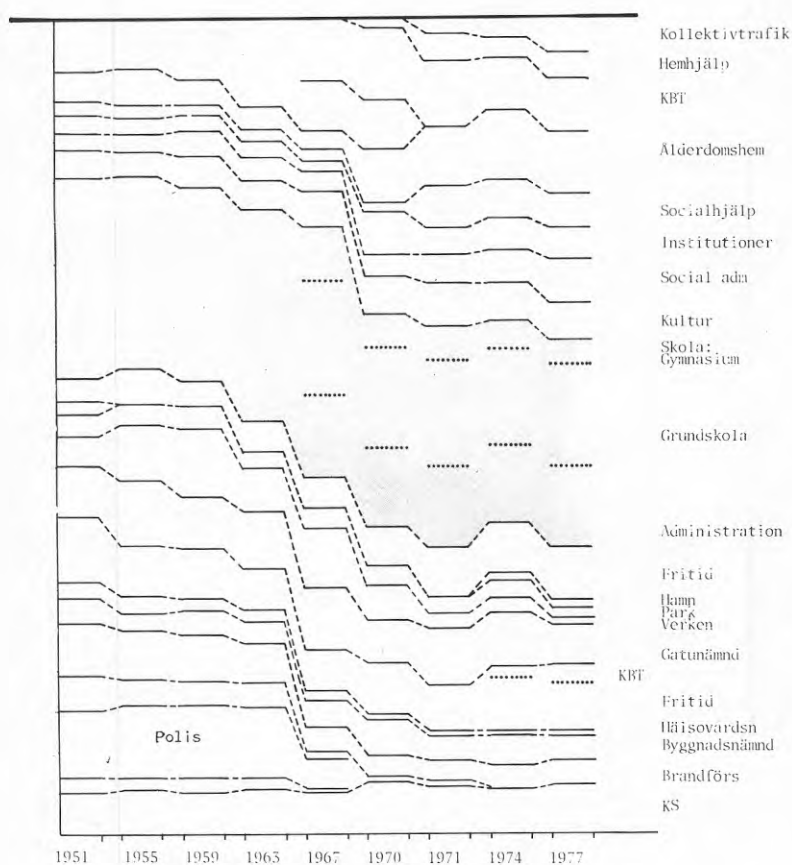


Diagram 12

Marknadsekonomin är beroende av att vinsterna hålls uppe - antingen genom att reducera kostnader (relativ löneandel) eller genom omstrukturering av ekonomin. Om vinsterna skall bibehållas fås en kortvarig trend mot att låta kostnader för statsutgifterna läggas på löntagarna och inte på industrin. I längden är detta det enda sättet som staten kan växa på - och det slutar i en återvändsgränd. Denna idé om en gräns för statens tillväxt anser Broadbent⁶ kan ges åtminstone en smula stöd från det faktum att även de mest socialistiska av de kapitalistiska länderna har en betydligt mindre offentlig sektor än de mest kapitalistiska av de socialistiska länderna. Gapet mellan de två systemen är större än spridningen inom de två systemen. Broadbent menar att vi här har en orörbar zon in i vilken staten inte kan expandera utan att förändra hela marknadsekonomin. Samtidigt konstaterar Bo Gustafson att "Den offentliga sektorns expansion under 1900-talet är en internationell företeelse och de grundläggande dragen är märkvärdigt likartade i alla länder både när det gäller expansionens omfattning, struktur och tidsprofil".⁷)

På motsvarande sätt konstaterar Mattick⁸) att marknadsekonomin efterfrågar i ökad takt en statlig intervention för att fungera och samtidigt att staten fungerar som en kanal för det privata kapitalet, vilket är långt ifrån den traditionella bilden av den oberoende despoten eller välgöraren.

Det är kanske så att antingen vi vill det eller inte så måste vi producera kollektiva varor för att hålla ekonomin stabil. Broadbent hävdar också att i England var det de konservativa som ledde strävandena mot en planerad offentlig sektor. De såg detta främst ur effektivitetssynpunkt och därmed som en politisk fråga.

9.3.1 Exemplet England

Mycket talar för att den offentliga sektorn kommer att fortsätta att växa om inte drastiska steg tas. I England har man prövat att skära ner de offentliga utgifterna kraftigt (även i Kalifornien har detta prövats). När det gäller England måste vi dock komma ihåg att försvaret och polisen fått höjda ramar och att konsekvenserna slår på andra delar - dvs främst den kommunala verksamheten. Mina erfarenheter från besök i november 1979 kan sammanfattas sålunda:

En ökad arbetslöshet som har ändrat de kommunala planeringsinsatserna mot ett ökat intresse för näringslivsfrågor

Ökade utgifter för främst barnfamiljerna genom ökade eller nya avgifter för skolmåltider, skolskjutsar etc

En minskad personaltäthet inom skolan, socialvården och sjukvården

Försämrade kollektiva transporter till höjda priser

Kraftig underbemanning i lokala staber, där ofta mindre än halva antalet tjänster var tillsatta

En konfunderad planeringssituation

Diamond⁹ menade vid en intervju att det sista berodde på flera faktorer:

Strukturplanerna hängde i luften eftersom genomförandeinstrumenten var splittrade och den kärva ekonomin påverkade naturligtvis också investeringsidan.

Planeringen blev mera sysselsättningsinriktad och tendenser fanns att försumma den fysiska planeringen. Fysiska planerare försökte sig på problemställningar som de var dåligt utbildade för att klara av

Industrin sökte sig tillbaka till innerstäderna bl a därför att den inte längre var välkommen i landsbygdskommunerna (starka bevarandeintressen).

Av detta kan man knappast dra några mer långtgående slutsatser än att vissa grupper i samhället får bära stora (tillfälliga?) ekonomiska bördor under en omställningsperiod. Den intressanta frågan blir då en omställningsperiod till vad? Med tanke på den globala arbetsfördelningen är denna fråga berättigad. Det är fullt möjligt att vi kan komma i en situation där merparten av industrijobben försvinner i Sverige och ersätts av robotar eller flyttas till länder med lägre löner. Det är fullt tänkbart att se Sverige som ett konsultföretag där den lilla delen arbetstagare reser ute i världen men har Sverige som bas och där servas av den större delen arbetstagare. (Den ena hälften vårdar den andra.) Det är dock fullt lika tänkbart att lönerna utjämnas nedåt över hela världen utom i vissa styrcentra och att Sverige inte, som i exemplet ovan, utgör ett av dessa.

9.4 Arbetskraftsområde - planeringens basenhet

Av detta resonemang bör framgå att stadsområdena skall ses som arbetskraftsområden i ett nationellt och/eller internationellt perspektiv. Det är arbetskraften i ett internationellt perspektiv som utgör det specifika för morgondagens planeringssituation. Den primära funktionen för kommunerna blir därför att mer och mer representera den lokala befolkningen, att vara dess samlade uttryck för arbetare, småföretagare, konsumenter - snarare än att svara för teknisk service som vatten osv.

Castells har, som jag tidigare redovisat i kapitel 4, hävdad att stadens särart försvunnit. Detta är dock ett påstående som kan diskuteras, ty staden finns i allra högsta grad. Tag de femtio största svenska städerna år 1800 och jämför dem med dagens situation. Det är till största delen - 70 procent - fråga om samma orter. Dessutom den stagnation som skett för de största orterna under 70-talet döljer det faktum att sysselsättningstillfällena fortsatt att öka men att bilen medfört en skenbar decentralisering.

Professor Törnqvists studier av kontaktstrukturen i Sverige och Örestad visar att det är ganska få länkar mellan orter på en lägre nivå. Den samlade bilden ger snarast en vision av diskreta och anmärkningsvärt självförsörjda centra. Dessa mindre centra hålls sedan ihop i ett nationellt system som dessutom blir mer och mer internationellt.

I en statlig utredning¹⁰⁾ i England framhölls att man nu nått en punkt där man tvingas välja mellan att öka den statliga kontrollen eller ge kommunerna mera självstyre. Kommittén förordade det senare. Jönsson-Lundin har en liknande utgångspunkt då de hävdar "att system och procedurer för planering, budgetering i många kommuner är överlägsna motsvarande system i många statliga myndigheter bl a beroende på att erfarenheter från en mängd andra kommuner finns att tillgå. Däremot är det politiska trycket för en förbättrad service mycket kraftigare i kommunerna. Slutsatsen av detta är att det ställs betydligt mer kvalificerade krav på kunskande i ekonomisk styrning på de kommunala företrädarna. Om man har studerat både statlig och kommunal ekonomiadministration kan man, om man vill ta ställning, också dra slutsatsen att ett borttagande av den kommunala beskattningsrätten troligen inte skulle lösa några ekonomiska problem för den offentliga sektorn. Den statliga apparaten är inte utrustad för att administrera angelägna behov hos människor." ¹¹⁾

Det är angeläget att ställa detta påstående mot den kritik av kommunerna i kapitel 2. Jag skall försöka kommentera det påstådda motsatsparet effektivitet - representativitet något ytterligare.

9.5 Kommunens kritiska storlek

Demokrati ses som en blandning av folkstyre och att individen skall kunna påverka sin omgivning eller formulerat på ett annat sätt: Den lilla kommunen kan ge mera av möjligheter till direkt inflytande men den stora kommunen har större möjligheter att hävda medborgarnas intressen. När det gäller debatten om kommuner och demokrati skär sig emellertid samtidigt en annan synpunkt - konsensus kontra konfrontation.

Jonnergård¹²⁾ frågar om "inte samregerandet på det kommunala planet måste anses ha ett särskilt demokratiskt grundvärde - för samförståndsanda och samhällssolidaritet". ¹³⁾ Docent Leif Johansson har studerat den kommunala besluts-

processen i 50 kommuner och visat att medan det på 60-talet endast var olika åsikt i några få procent av ärendena var det i slutet av 70-talet konfrontation ungefär i var femte fråga. Det skilde sig dock avsevärt mellan olika kommuner, i vissa fanns inga konflikthfrågor medan det i andra kunde vara det i två frågor av tre. Konfliktnivån är högre i stora kommuner och i kommuner med labilt majoritetsläge. Kommunalpolitiken blir mer kontroversiell då socialdemokraterna är i opposition. Denna undersökning kan förmodligen omformuleras så att i små kommuner gäller det ofta tekniska frågor som går att sammanväga. I de större kommunerna kommer emellertid de sociala motsättningarna som finns i samhället fram i den politiska debatten.

Birgersson¹⁴⁾ hävdar att den ökade användningen av managementmetoder i kommunerna reflekterar en ökande skala och komplexitet som i sig reflekterar en ökad statlig intervention - men också att de i stort svarar mot händelser i en värld av osäkerhet.

¹⁵⁾ Hambleton har visat att i New York går det 177 000 invånare på varje fullmäktigeledamot och i Boston 70 000 medan i de engelska kommunerna Stockport och Liverpool motsvarande siffra är 5 000. Det engelska systemet är därvid mer representativt. I Kalmar kommun går det knappt 900 invånare per ledamot. Å andra sidan får detta ställas mot att 1951 var det i genomsnitt 30 invånare per politiker, 1962 var det 60 och 1974 ungefär 200 invånare per politiker i Sverige. I detta fall gäller det samtliga politiker och inte bara fullmäktige.

Det har tidigare konstaterats¹⁶⁾ att flera forskare och andra hävdar att en mera direkt form av demokrati inte fungerar över 3 000 - 8 000 invånare. En sådan kommunstorlek medger ju heller inte några mängder av specialister utöver socio-

I en recension av Mellbourns¹⁷⁾ avhandling "Byråkratins ansikte" ger Göran Hägg följande kommentar "Mellbourn antyder paradoxen att, ju viktigare den offentliga sektorn blir som demokratiskt styrinstrument, desto svårare blir det att kontrollera den demokratiskt. Jag tror inte att det behöver vara så. Det är bara om förvaltningen får växa fritt, dvs under masken av neutralitet och självständighet som den kommer att likna annan "fri" företagsamhet".

Problemetts vidd framstår klart när man diskuterar den regionala nivån. Det paradoxala är att samma människor som hävdar att de nya kommunerna är för stora (de flesta är dock mindre än 20 000 inv) kan hävda att "Landstinget väljs av medborgarna i allmänna val och står alltså under väljarnas direkta politiska kontroll".¹⁸⁾ (Min understrykning.)

Där hävdas också "att man inte skulle behöva räkna med något motsatsförhållande mellan landsting och primärkommuner. Som delar av samma kommunala självstyrelse finns det mellan dem en känsla av gemenskap och en vilja till samarbete. Primärkommunerna borde lättare kunna hävda sin ställning gentemot landstingen, som sammansätts ur samma lekmannakretsar som kommunerna, än gentemot den statliga länsstyrelsen".¹⁹⁾

Jag anser att man i dagens läge lika klart kan påstå motsatsen, dvs i avvaktan på forskningsresultat som vederlägger endera påståendet. Det torde i vilket fall som helst vara oerhört svårt att försvara ett påstående om att landstingen skulle vara mer demokratiska än primärkommunerna eller å andra sidan klara t ex sysselsättningsfrågorna bättre. Klart är att den regionala nivån snarare kan användas för att fjärma medborgarna från vissa frågor. I England har funktioner som har företagsmässig karaktär flyttats från kommunerna till nya blandformer med icke invalda församlingar, på regional nivå t ex kollektivtrafik, restaurang, marknader, flygplatser, industrihotell etc. Denna trend börjar komma i Sverige också med regionala stiftelser, kollektivtrafik etc.

Per Holm visar övertygande på ett annat problem: "Som bekant är majoriteten av kommunerna små kommuner, och majoriteten av de små kommunerna är jordbruks- eller industrikommuner. Av de större kommunerna är nästan alla 'mångsidiga'." I inledningen till "Att forma regional framtid" ²⁰⁾ står också att "Om Sverige skulle nå upp till samma andel sysselsatta inom tjänstesektorn som USA hade år 1974 skulle ytterligare omkring 280 000 personer få sin sysselsättning förlagd till denna sektor. Detta under förutsättning att antalet sysselsatta i landet inte förändras".

Hur skall man få en effektivare offentlig förvaltning och samtidigt helst kunna öka representativiteten? Enligt min mening bör man överväga en struktur som utgår från basenheten på 3-8 000 invånare centrerade kring en ort och/eller högstadieskola. Denna basenhet skulle klara den sociala sidan och de erforderliga åtgärder som behövs för att hålla basen igång. Basen skulle bygga på de människor som bor i området och därmed ge möjlighet till direkta kontakter och nära förhållanden mellan förtroendevalda och invånarna. De expertutrustningar som erfordras, en stadsplan, en utredning etc skulle köpas från en större organisation liksom det konkreta utförandet av större projekt som vägar, VA etc. Med tanke på att de stora frågorna på 80-talet förmodligen rör sysselsättning, näringsliv, energi, miljö, jordbruk, turism, rörligt friluftsliv, regional service etc så pekar mycket mot att en lämplig planerings- och genomförandeorganisation vore de gamla A-regionerna. Dessa skulle då ersätta även landstingen, dvs vi skulle få en samordning av all verksamhet. Det vore förmodligen inte heller realistiskt att tänka sig att delar av vägbyggande och underhåll överfördes till dessa organ liksom självfallet kollektivtrafiken.

En sådan indelningsreform har tidigare diskuterats i länsdemokratiutredningen men förkastades då 1968, bl a beroende på den kritik som framfördes mot kommunblocksreformen.

Dearlove²¹⁾ har övertygande visat på svårigheterna att bevisa att effektiviteten ökar med storleken. Han kan anföra siffror på idealstorlekar från 60 000 och upp till 250 000. Det är en i stort sett lika liten fruktbar diskussion som den vi hade för tio år sedan om städernas optimala storlek där man likaledes spände över ett fält från 30 000 inv upp till 250 000. Ur demokratisk och effektivitetssynpunkt skulle

alltså A-regioner vara bättre än landsting och det skulle också leda till att en direkt diskussion mellan kommun - stat kunde ske. Länsstyrelserna skulle enligt denna modell ha i stort sett samma ställning som idag - och vara det statliga organ som kan fördela de statliga pengar som erfordras vid en planmässig utbyggnad av den nationella infrastrukturen i vid mening.

9.6. Några frågor kring kommunal planering

Detta var en diskussion kring de administrativa nivåerna. Det finns emellertid anledning att något se på planeringsteorin innan jag ser på planeringsformerna. I en recension i Urban Studies diskuterar Frost Faludis planeringsteori.²²⁾ Faludi har inspirerat till flera svenska arbeten, bl a min tidigare rapport, varför Frosts kritik har ett vidare intresse. Frost erinrar om Faludis tes som går att spåra bakåt till Deutsch, Buckley och Etzioni och att planeringsteorin handlar om praktiken på planeringsavdelningen, att den rättfärdigas av en idealistisk markering av mänsklig tillväxt och att den svarar mot en implicit, pluralistisk syn på politisk makt. Men den teoritiserar inte explicit över den politiska naturen i de samhällen där planeringen äger rum. (Jämför Gahrton ovan!)

I ett senare nummer av samma tidning²³⁾ kommenterar Amos den tidigare av mig citerade boken av Hambleton "Emellertid tycks mycket av den administrativa ordningen i engelska kommuner härstamma från det förvirrande politiska tänkandet kring en kommuns natur. Det skulle ha varit både instruktivt och intressant om författaren hade arbetat med denna fråga mera djupgående."

Vad är det för frågor som efterlyses? Denna rapport har varit ett försök att ge en sådan infallsvinkel och en form av sammanfattning kan behövas. Låt mig först konstatera att planering är en funktion på den lokala nivån (endast där är den kopplad till genomförande och direkt genomslag) samtidigt som den är organiserad på en nationell basis och därvid reflekterar den offentliga sektorns roll i ett blandekonomiskt samhälle. Detta medför att

kommunens roll blir mer nödvändig, mer synlig och samtidigt mer sofistikerad allt eftersom den samhälleliga ekonomin sammanflätas med den privata ekonomin. Skalförändringen i den kommunala utvecklingen leder till ändrade arbetssätt och förändrars från en passiv serviceroll till en aktiv roll allt eftersom kampen om rummet blir hårdare

kommunernas aktivitet kan dock inte i ett blandekonomiskt samhälle överskrida den gräns varvid den skulle konkurrera med den privata sektorn på den lokala nivån

kommunerna samarbetar med företagsamheten genom att möjliggöra privata investeringar och reglera konkurrensen genom att erbjuda ett visst mått av säkerhet för investeringar

samtidigt önskar kommunerna erhålla en socialt riktig markanvändning, vilket ofta kommer i konflikt med det nuvarande systemet för allokering enligt marknadskrafterna

det finns alltså strikta gränser för en kommuns förmåga att intervensera och utföra sin tilldelade roll effektivt, gränsen som sådan bestäms fortlöpande både av den privata sektorn och statsmakten

det är också denna motsägelsefulla situation som kontinuerligt finns med implicit i debatten kring planerarens ställning och roll.

Utifrån detta kan vi ställa frågorna:

Har vi kommuner som kan leva upp till denna ambition - och om så inte är fallet - kan vi nå detta syfte genom en omfördelning mellan nivåer eller erfordras någon form av reform som jag skrivit om ovan?

Har den fysiska planeringen rätt inriktning? Den fysiska planeringen bör ges en mer klar profil och granskas från sina möjligheter. Det finns en tendens att lasta den fysiska planeringen för följderna av kapitalismens följdverkningar. Det är fel enligt min mening, men däremot kan möjligen de fysiska planerarna ställas till svars för att de lovat saker som inte kan lösas med fysiska planer. Detta kan dock till viss del lastas den rådande ideologin, dvs att den fysiska planeringen ansågs vara neutral, opolitisk.

Ur en recension i Dagens Nyheter kring gävleutställningen om 80-talets boende har följande tagits: "Problemet med många yngre arkitekter av idag är att de mest ägnar sig åt att lösa samhällsproblem och mindre bryr sig om att skissa på nya bostadsområden och att rita hus. Det är naturligtvis förträffligt att arkitekter är intresserade av att diskutera samhällsproblem och att de inte isolerar sig. Gamla tiders monumentalarkitekter som mest var intresserade att lämna efter sig konstverk är förvisso inga föredömen. Men många arkitekter begår utan tvekan ett misstag, när de inbillar sig att just arkitektkåren är mer skickad än andra grupper eller människor att lösa samhällsproblemen."

Den fysiska planeringen behövs och det gäller att finna vägar att utforma bostadsområden, bostadsgrupper som tillmötesgår krav ställda ur social synpunkt och därmed i boten politiska synpunkter. Denna uppgift är säkerligen svårare än gårdagens socialt kravlösa roll.

Har den ekonomiska planeringen rätt inriktning? Den ekonomiska planeringen har hittills i alltför hög utsträckning varit inriktad på investeringar och deras byggnadskostnad. Intresset borde även inriktas på drift och underhåll. Den ekonomiska planeringen har varit alltför finansiellt inriktad (i kommunerna) eller teoretiskt inriktad (nationalekonomer). Den företagsekonomiska forskningen som bedrivits i Göteborg ser jag som ett steg i rätt riktning även om den fått en slagsida åt redovisning och styrning och en nära nog planeringsfientlig attityd. Planerarna behöver hjälp av ekonomisk forskning för att klara ut kommunernas rörelsemöjlighet i bland-ekonomin!

Fungerar den organisatoriska ledningen? Abrahamsson påpekar²⁴⁾ att "Samhällsliv är till mycket stor del organiserat liv. Skälet för att organisera sig är uppenbart. Organisation är en resurs i en resurs som kan användas för att snabbare uppnå ett gemensamt mål". Problemet i detta fall blir klart när man börjar att granska vad ett gemensamt mål innebär. Det är tvivelaktigt om man kan prata om ett gemensamt mål ens i ett företag, det skulle i så fall vara företagets överlevande, men det blir ännu svårare i en kommun. Svårare därför att en kommun i sig innesluter alla dem som konkurrerar om mark och resurser inom ett visst område. "Varje grupp av någorlunda storlek behöver administration i en exekutiv som verkställer gruppens beslut och i daglig verksamhet arbetar för att förverkliga dessa mål". Detta förhållande är också av speciell karaktär i en kommun eftersom det finns motsatta synsätt inbyggda i organisationen. Byggnadsnämnd - fastighetsnämnd, gatunämnd - hälsovårdsnämnd, kulturnämnd - biblioteksnämnd utgör exempel på tänkbara parvisa motsatser. "Problemet (är) att behålla exekutiven som just verkställare av gruppens intressen; att säkerställa dess underordning under huvudmannen; att hindra den från att bli en självständig apparat som går sin egen väg, dvs att hindra den att bli en byråkrati."

9.7 Omprövning

Lösningen på detta problem är svår att genomföra eftersom den betyder att själva huvudkraften i dagens samhälle - centralisering - måste brytas. Jag tror att detta kan ske på kommunal nivå om och endast om de kommunala frågorna politiseras och förs ut som sådana till en öppen debatt. Samtidigt erfordras det att en sådan utveckling stöttas av forskningen så att verkliga resultat tas fram i tid - inte slutgiltiga lösningar - utan frågeställningar som kan klargöra situationen. För att nå fram till en sådan fruktbar debatt erfordras att olika forskningsansatser provas, dvs i stort sett de tre som redovisas i kapitel tre, nämligen den kritiskt positivistiska, den humanekologiska och den marxistiska.

På kommunal nivå bör vi gradvis ompröva våra arbetsformer och satsa mer på ett experimenterande med nya former. Detta ställer stora krav på organisationens förmåga att förnya sig. Det måste också innebära att personalens engagemang och ansvar i arbetet, deras aktiva vilja att bidra till problemlösning och medverkan i förändringsprocessen kommer att få ökad tyngd. Om det inte går att uppbåda entusiasm för vidareutveckling inom kommunerna i ett kärvt ekonomiskt klimat kommer vi att få uppleva en mycket kärvt situation.

Den förvaltning som torde komma att främst få symbolisera erforderligt nytänkande torde vara skolan. Ungdomsarbetslösheten och gymnasieutbildningen går hand i hand; den kommunala vuxenutbildningen och arbetsmarknadsutbildningen har beröringspunkter, liksom SYO, PRAO och SSA-råd. SIA är en ytterligare punkt för förvaltningsövergripande arbete. Skolans inordning i ett socialt arbete torde vara en av de viktigaste uppgifterna för 80-talet.

Med tanke på att de stora frågorna som det sociala, sysselsättningen, förnyelseplaneringen, energin och miljön i vid mening samtliga går på tvärs i den kommunala organisationen och nämndarbetet krävs det politiska ställningstaganden över hela linjen samt ett vidgat samarbete.

Samtidigt är det min förhoppning att kapitlet kring tid i planering visat på ett angeläget forskningsfält som rör tidsfaktorns enorma betydelse för möjligheten till deltagande och samordning. Jag tror att tidsfaktorn utgör en restriktion för båda dessa frågor. Till den som nu tycker att jag i alltför hög grad hävdar den kommunala nivån vill jag citera Stojanovic.²⁵⁾ "Illusionen att samhällslik självstyrelse är ekvivalent med fullständig decentralisering och den naiva tron att en övervägande direkt självstyrelse kan skapas utgör den teoretiska baksidan av den gruppmissigt-partikularistiska självstyrelsen: Territoriella enheter, framför allt kommunerna uppfattas som fullständiga och slutna helheter."

Specialiseringens gränser:

Den atomisering av den mänskliga tillvaron som pågår och hotar att göra oss alla till individualister/egoister har naturligtvis en gräns - där vi inte längre orkar att umgås med varandra och följaktligen upphör att vara människor.

Tillbaka till sammanhanget (samtal över figur 3 med Lotta, 4 år):

- Varför har Du ritat den här bilden pappa?
- För att visa hur allting blir krångligare och krångligare och för att det är farligt för människorna.
- Vad är det på andra sidan strecken?
- Ja, vad tror Du?
- Är det farligt så är det nog lejon kanske - eller giftigt!
- Vad tycker Du vi ska göra om vi kommer för nära de här linjerna?
- Då måste vi backa - eller i alla fall svänga!

Hänvisningar. Kapitel 9

- 1) Godlund op cit. Att forma regional framtid.
- 2) Malmborg op cit
- 3) Molin i Plan 2:78
- 4) Reimers R i Plan 2:78
- 5) Gahrton P. Folkpartist är du inte klok?. Tribunserien 1970
- 6) Broadbent T A. Planning and Profit in the Urban Economy. Methuen, London 1979
- 7) Gustafsson B (utg). Den offentliga sektorns expansion (s 17). Liber Tryck Stockholm 1977
- 8) Mattick P. Marx and Keynes. Merlin Press, London 1969
- 9) Diamond D. Lärare (och min tidigare handledare) vid London School of Economics. Även känd som utgivare av Progress in Planning och Town and Country Planning
- 10) The Layfield Report 1976
- 11) Jönsson-Lundin. Att rätta mun efter matsäcken. BAS 1978
- 12) Jonnergård (s 69), Kommunal demokrati. LT, Helsingborg 1973
- 13) Citerad ur Barometern 1979
- 14) Op cit, Birgersson
- 15) Hambleton. Policy Planning and Local Government. Hutchinson of London 1975
- 16) T ex Bahrdt. 3000 inv i Den moderna storstaden. TEMA 1967 (s 156)
- 17) Dagens Nyheter, 13 juli 1979
- 18) Op cit, Jonnergård (s 24)
- 19) Op cit, Jonnergård (s 24)
- 20) Per Holm. Att forma regional framtid (s 170). Publica 1968
- 21) Dearlove J. The Reorganisation of British Local Government. Cambridge UP 1979
- 22) Frost D. Recension i Urban Studies Vol 14 nr 2 1977 av Faludis bok Essays on Planning Theory and Education
- 23) Amos (INLOGOV) recension i Urban Studies V1 16 nr 2 1979. Hambleton Policy Planning and Local Government
- 24) Abrahamsson B. Organisationsteori AWB/Gebbers. Andra upplagan 1978 (s219)
- 25) Stojanovic's Socialismens framtid - en kritisk analys (s 136). Aldus, Stockholm 1970.

**Denna rapport hänför sig till forskningsanslag
790402-5 från Statens råd för byggnadsforskning
till Kalmar kommun.**

R91: 1981

ISBN 91-540-3525-2

Statens råd för byggnadsforskning, Stockholm

Art.nr: 6700391

**Abonnemangsgrupp:
X. Samhällsplanering**

**Distribution:
Svensk Byggtjänst, Box 7853
103 99 Stockholm**

Cirka pris: 40 kr exkl moms